



Maisterintutkielma

Kaupunkitutkimus ja -suunnittelu

Sopimusperustaisen kaupunkiseutusuunnittelun legitimiteetti: demokraattisuus ja osallistuminen MAL-sopimusmenettelyissä.

Eetu Niemi

2021

Ohjaaja: Pia Bäcklund

KAUPUNKITUTKIMUKSEN JA SUUNNITTELUN MAISTERIOHJELMA

VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

HELSINGIN YLIOPISTO

Koulutusohjelmasta vastaava tiedekunta – Fakulteten ansvarig för programmet – Faculty responsible for the programme Faculty of Science		Tutkinnon myöntävä tiedekunta – Fakulteten som beviljar examen – Faculty granting the degree Faculty of Social Sciences	
Tekijä – Författare – Author Eetu Niemi			
Tutkielman otsikko – Avhandlingens titel – Title of thesis Sopimusperustaisen kaupunkiseutusunnittelun legitimiteetti: demokraattisuus ja osallistuminen MAL-sopimusmenettelyissä.			
Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Study programme Kaupunkitutkimuksen ja suunnittelun maisteriohjelma			
Tutkielman taso – Avhandlingens nivå – Level of the thesis Maisterin tutkielma	Aika – Datum – Date 26.5.2021	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 79	
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Uudenlaiset sopimusperustaiset suunnittelun tavat ovat nousseet 2000-luvun aikana osaksi suomalaista hallinto- ja suunnittelutoimintaa. Uudet suunnittelun tavat ovat nostaneet esiin kysymyksiä sopimusperustaisen suunnittelun demokraattisesta legitimiteetistä eli kansanvallan mukaisesta hyväksyttävyydestä. Tässä tutkimuksessa tarkastelen sopimusperustaisen suunnittelun legitimiteetin ongelmia ja mahdollisuuksia strategisen kaupunkiseutusunnittelun kontekstissa. Mistä riippuu se, onko uusissa toimintatavoissa demokraattisen legitimiteetin ongelmaa? Tutkimukseni tuottaa tietoa niistä tavoista, joilla relationaalinen legitimiteetti muodostuu uusien hallinnon toimintatapojen tapauksessa. Analyysini mahdollistaa esimerkiksi niiden päätöksenteon ja suunnittelun legitimiteettiä koskevien periaatteiden kriittisen tarkastelun, joihin nykyisenkaltaista sopimusperustaista kaupunkiseutusunnittelua tehtäessä sitoudutaan.</p> <p>Valtion, kaupunkien ja kuntien välinen MAL-suunnittelutoiminta ja sitä ympäröivä keskustelu tarjoaa lähestymispisteen sopimusperustaisen suunnittelun legitimiteetin analyysille. Käsittelen sopimusperustaisen MAL-suunnittelun legitimiteettiä tukeutuen teorioihin demokraattisuudesta ja osallistumisesta. Analyysini mukaan MAL-suunnittelu edustaa institutionaalisen kontrollin ja episteemisen realismin arvoja.</p> <p>Johtopäätöksenä esitän tulkintani legitimiteetin relationaalisesta muodostumisesta MAL-suunnittelussa. Uusien hallinnon innovaatioiden hyväksyttävyys ja tehokkuus riippuvat toimintatavan suhteesta muihin hallinnon osiin ja oikeuttavan yleisön arvoista. Jaettujen näkemisen tapojen kiinnittyminen osaksi instituutioiden käytäntöjä ja poliittista kulttuuria ovat keskeisessä osassa paremman legitimiteetin rakentumiselle sopimusperustaiselle suunnittelulle. MAL-suunnittelun kannalta keskeinen imaginaari on toiminnallinen kaupunkiseutu suunnittelun, hallinnon, elämisen ja talouden tilallisena yksikkönä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Kaupunkiseutu, maankäytön suunnittelu, MAL-sopimus, legitimiteetti, demokraattisuus, osallistuminen.			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

1	JOHDANTO.....	1
2	SOPIMUSPERUSTAINEN KAUPUNKISEUTUSUUNNITTELU JA MAL-SOPIMUSMENETTELY	6
2.1	SUOMALAINEN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ	6
2.2	KAUPUNKISEUTU	9
2.3	SOPIMUSPERUSTAINEN KAUPUNKISEUTUSUUNNITTELU.....	13
2.4	MAL-SOPIMUSMENETTELYT	18
3	LEGITIMITEETTI	22
4	TUTKIMUSASETELMA.....	28
5	LEGITIMITEETIN MUODOSTUMISEN TAVAT MAL-SUUNNITTELUSSA.....	32
5.1	DEMOKRAATTISUUS MAL-SUUNNITTELUSSA.....	33
5.2	OSALLISTUMINEN MAL-SUUNNITTELUSSA.....	42
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	55
6.1	MILLOIN LEGITIMITEETTIONGELMA ILMENEE?.....	55
6.2	LEGITIMITEETTIONGELMAN RELATIONAALISUUS	61
7	MINKÄLAISTA IMAGINAARIA SOPIMUSPERUSTAINEN KAUPUNKISEUTUSUUNNITTELU ILMENTÄÄ?	66
8	LÄHTEET.....	71

1 Johdanto

Suomalainen maankäytön suunnittelujärjestelmä elää muutoksen aikoja. Valmisteilla olevalla maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistuksella pyritään muokkaamaan suunnittelujärjestelmää vastaamaan paremmin ajanmukaisiin haasteisiin (Ympäristöministeriö, 2018). Esimerkkejä uusista käytännöistä ovat maankäytön-, asumisen- ja liikenteen (MAL) sopimusmenettelyt, joiden avulla valtio pyrkii sopimusperustaisesti ohjaamaan kaupunkiseutujen kuntien maankäytön suunnittelua ja sitouttamista yhteisiin tavoitteisiin (Ympäristöministeriö, 2019). Merkittävää näissä vastausyrityksissä nykyaikaisiin suunnittelun haasteisiin on ollut kaupunkiseutujen nousu keskeiseen rooliin. MRL-uudistuksessa on harkittu kaupunkiseutua uutena kaavoitustasona samalla kun MAL-sopimuksissa kaupunkiseutu on noussut esiin sopimusosapuolena ja suunnittelun kohteena.

Uudenlaiset sopimusperustaiset suunnittelun tavat ovat nousseet 2000-luvun aikana osaksi suomalaista hallintoa ja suunnittelua (ks. Bäcklund, Ruokolainen, Kallio & Häkli, 2017; Mäntysalo, Jarenko, Nilsson & Saglie, 2015). Sopimusperustainen suunnittelu kohdentuu erilaisiin yhteiskunnan osa-alueisiin, kuten maankäyttöön ja elinvoimainvestointeihin. Nämä uudet suunnittelun tavat ovat usein monitasoisia eli eri hallinnon tasoja ylittäviä yhteistyöhankkeita. Sopimusperustainen suunnittelu eroaa perinteisistä maankäytön suunnittelun tavoista myös muilla tavoilla, kuten kansalaisosallistumisen lakisääteisen vaatimuksen puutteellaan. Uudet suunnittelun tavat voivat olla epävirallisia ja laillisesti ei-sitovia aiesopimuksia, joiden avulla pyritään ohjaamaan virallisten suunnittelutoimijoiden toimintaa sellaiseksi, että ne

seuraisivat ylijärjestyksen verkoston hyväksymiä tavoitteita. Uudenlaiset verkostomaisesti rakentuvat suunnittelun tavat ovat nostaneet esiin kysymyksiä esimerkiksi sopimusperustaisen suunnittelun demokraattisesta legitimitetistä eli kansanvallan mukaisesta hyväksyttävyydestä.

Tutkimukseni tarkoituksena on muodostaa käsitys legitimitetin muodostumisen mahdollisuuksista sopimusperustaisessa suunnittelussa keskittyen MAL-suunnittelun tapaukseen.

Legitimitetin muodostumisen haasteita ja mahdollisuuksia tutkiakseni tunnistan ja tyypittelen sopimusperustaisen suunnittelun ja sen kritiikin teoreettisia lähtökohtia. Tutkimuksellani on kaksi tavoitetta. Ensinnäkin pyrin vastaamaan seuraavaan kysymykseen: mistä riippuu se, onko uusissa toimintatavoissa demokraattisen legitimitetin ongelmaa? Toisin sanoen, mitkä ovat ne ratkaisevat arvot ja periaatteet, joihin suunnittelun legitimitetin nähdään eri tulkinnoissa nojaavan?

Toiseksi tutkimukseni tarkoituksena on tuottaa tietoa niistä tavoista, joilla relationaalinen legitimitetti muodostuu uusien hallinnon toimintatapojen tapauksessa. Analyysini mahdollistaa esimerkiksi niiden päätöksenteon ja suunnittelun legitimitettiä koskevien periaatteiden kriittisen tarkastelun, joihin nykyisenkaltaista sopimusperustaista kaupunkiseutusuunnittelua tehtäessä tullaan sitoutuneeksi. Pyrin tuottamaan mahdollisimman selkeän kuvauksen siitä, minkälaisia oikeuttamisen tapoja ja mahdollisuuksia sopimusperustaisella MAL-suunnittelulla on. Tutkimukseni tarkastelee sopimusperustaista kaupunkiseutusuunnittelua demokraattisen hallinnon viitekehyksessä tapahtuvana julkisen vallankäytön toimintatapana.

Näihin kysymyksiin vastaaminen on tärkeää hyväksyttävien maankäytön suunnittelu- ja hallintajärjestelmien kehittymisen kannalta. Nykyiset ja tulevat haasteet maankäytön suunnittelussa vaativat uudenlaisia ratkaisuja. Maankäyttö- ja

rakennuslain uudistus ja MAL-sopimukset ovat esimerkkejä reagoinnista uusiin tunnistettuihin haasteisiin ja tarpeisiin, joita maankäytön suunnittelulta odotetaan. Tällaisia suunnittelun kehittämishankkeita valmistellessa on tärkeää pyrkiä arvioimaan uudistusten ja uusien menettelyjen monitahoisia vaikutuksia.

Tutkimusaihe on erittäin ajankohtainen myös akateemisesti. Olen ilokseni päässyt valmistelevaan tutkielmaani osana sopimusperustaista maankäytön suunnittelua pohjoismaissa tutkivaa JustDe-tutkimushanketta Helsingin yliopistossa. Haluan tutkimukseni avulla toisaalta edistää hyväksyttävien ja johdonmukaisesti oikeutettujen suunnittelujärjestelmien kehittymistä ja toisaalta tuottaa käytännöllisen analyttisen kehyksen hallinnon toimintatapojen legitimitetin tutkimukseen.

Vastaan tutkimuskysymyksiini tarkastelemalla sopimusperustaisen suunnittelun yhtä paikallista ilmenemismuotoa, maankäytön-, asumisen- ja liikenteen MAL-sopimusmenettelyitä. MAL-menettely edustaa sopimusperustaista suunnittelua suomalaisessa maankäytön suunnittelussa ja hallinnoinnissa. Valtion, kaupunkien ja kuntien välinen MAL-yhteistyö ja sitä ympäröivä keskustelu tarjoaa lähestymispisteen ja materiaalin sopimusperustaisen suunnittelun legitimitetin analyysille. Aineistona toimivat MAL-sopimusmenettelyä, sopimusperustaista suunnittelua ja uudenlaisia maankäytön suunnittelun tapoja käsittelevät akateemiset ja julkiset keskustelut, sekä hallinnon asiakirjat.

Tutkimukseni on luonteeltaan teoreettinen, käsiteanalyttinen tarkastelu, jossa tutkitaan MAL-menettelyjen kautta sopimusperustaisen suunnittelun oikeutuksen perustavia ominaisuuksia ja keskinäisriippuvuuksia. Analyysissä sopimusperustaisen MAL-kehittämisen ja sen kritiikin peruslähtökohtia kartoitetaan tarkastelemalla niitä kahden teoreettisen kehyskäsitteen, demokraattisuuden ja osallistumisen avulla. Näin käsiteanalyysiin yhdistyy materiaalin tulkinnassa teoriaohjaavan sisällönanalyysin elementti.

Analyysi kartoittaa MAL-sopimusmenettelyjen legitimitetin reunaehtoja demokraattisuuden ja osallistumisen näkökulmista. Nämä tulokset mahdollistavat sopimusperustaisen suunnittelun perustavien teoreettisten lähtökohtien ja ideologisten sitoumuksien lähemmän tarkastelun. Lopuksi tarkastelen MAL-sopimista tuloksena uudesta näkemisen tavasta ja poliittisesta rationaliteetista, jossa suunnittelun kohteena on toiminnallinen kaupunkiseutu.

Näillä tavoilla tutkimukseni tarjoaa mahdollisuuden sopimusperustaisen suunnittelun legitimitetin kysymyksen ja siihen kytkeytyvien laajempien ilmiöiden tarkempaan ymmärtämiseen. Tutkimukseni edistää näin osaltaan maankäytön suunnittelun järjestämistä koskevan keskustelun ja tutkimuksen kehittymistä olennaisimpien ongelmakohtien ja tutkimuskysymysten äärelle.

Tutkielmani noudattelee teoreettiselle tutkimustyölle tyypillistä rakennetta. Työssä on kuusi varsinaista lukua 2-7. Luvuissa 2, 3 ja 4 esittelen ja määrittelen tutkimuksen kanalta keskeiset käsitteet ja ilmiöt, relationaalisen legitimitetikäsityksen, sekä tutkimusasetelman. Luku 5 sisältää tutkimusmateriaalin analyttisen tarkastelun. Luvut 6 ja 7 muodostavat tutkimuksen tulosten jäsentämisen, johtopäätökset ja pohdinnan.

Toinen luku alkaa katsauksella suomalaiseen suunnittelujärjestelmään, josta siirryn tarkastelemaan kaupunkiseudun ja sopimusperustaisen suunnittelun keskeisiä käsitteitä. Määrittelyssä nojaudun akateemisessa keskustelussa esiintyneisiin tulkintoihin sopimusperustaisen suunnittelun ilmiöistä ja rajaan tutkimuskohteen niihin perustuen. Näiden tarkastelujen avulla teen selväksi mitä sopimusperustaisella kaupunkiseutusuunnittelulla tämän tutkimuksen puitteissa tarkoitan. Seuraavaksi esittelen tutkimuksen varsinaisen tarkennuskohteen, MAL-sopimusmenettelyn. Tutustutan lukijan näin sopimusperustaisen suunnittelun toimintatapoihin ja tavoitteisiin maankäytön suunnittelun poliittisen ohjauksen välineenä.

Kolmannessa luvussa käsittelen tutkimukseni analyysin pääkäsitettä, legitimizeettiä. Tarkastelen kirjallisuudessa esiintyvien tulkintojen avulla legitimizeetin rakentumista suunnittelussa ja hallinnossa. Tältä pohjalta muodostan tämän tutkimuksen kysymyksiin vastaamisen kannalta mielekkään rajauksen legitimizeetin käsitteelle.

Neljäs luku on omistettu tutkimukseni lähestymistavan, teoriataustojen, aineistojen ja tutkimusmenetelmän esittelylle. Näiden taustoittavien ja tutkimusteoreettisten linjausten jälkeen etenen varsinaiseen sopimusperustaisen suunnittelun toimintalogiikan tutkimukseen. Teen tämän viidennessä luvussa keskittämällä huomioni MAL-sopimuskäytäntöjen suhteeseen demokraattisuuden ja osallistumisen käsitteisiin.

Viides luku muodostaa varsinaisen MAL-suunnittelun legitimizeetin analyysin. Ensimmäiseksi analysoin MAL-kehittämisen demokraattisen oikeutuksen perusteita. Tarjoan katsauksen siihen, miten MAL-sopimusten oikeutus asettuu suhteessa näkemyksiin demokraattisuuden edellytyksistä. Toiseksi käsittelen, sitä miten osallistuminen käsitetään legitimizeettiä konstituoivana osana ja minkälainen rooli osallistumisella on MAL-kehittämisen verkostoissa. Pyrin selvittämään minkälaista käsitystä demokraattisuudesta ja osallistumisesta MAL-suunnittelu heijastelee ja minkälaisista lähtökohdista sitä vastaan esitetty kritiikki ponnistaa.

Analyysiluvun jälkeen tuon yhteen MAL-suunnittelun legitimizeetistä tekemäni havainnot. Luvut 6 ja 7 muodostavat tutkimuksen tulosten jäsentämisen, johtopäätökset ja pohdinnan. Vastaan kysymykseen siitä, milloin MAL-suunnittelussa ilmenee legitimizeetin ongelma. Toiseksi terävöitän relationaalista legitimizeetin tulkinnan tapaa ja avaan niitä mahdollisuuksia, joita MAL-suunnittelulla on legitimizeetin parantamiseksi.

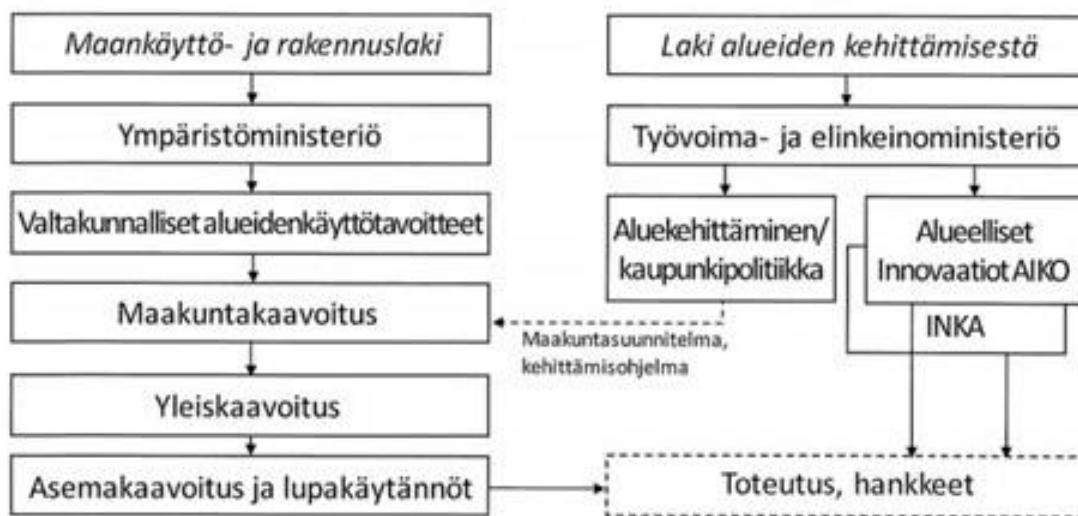
Esitän lopussa näkemykseni MAL-sopimisesta tuloksena uudesta näkemisen tavasta ja poliittisesta rationaliteetista, jossa suunnittelun kohteena on toiminnallinen

kaupunkiseutu. Viimeiseksi tarjoan ehdotukseni hallinnon legitimitettä käsittelevän jatkotutkimuksen kohteiksi.

2 Sopimusperustainen kaupunkiseutusuunnittelu ja MAL-sopimusmenettely

2.1 Suomalainen suunnittelujärjestelmä

Ensimmäiseksi on syytä hahmotella yleisesti suomalaista maankäytön suunnittelujärjestelmää, jotta voidaan ymmärtää, miten sopimusperustainen suunnittelu asettuu suhteessa siihen. Suomalainen suunnittelujärjestelmä käsittää eri suunnittelun ja hallinnon tasoilla tapahtuvaa maankäytön ohjausta. Maankäytön suunnittelun pohjalla on maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL), jossa on säädetty suunnittelujärjestelmän osien suhteet toisiinsa, sekä suunnittelun keskeisimmät tavoitteet. Muu maankäytön suunnittelu siis toimii, ainakin periaatteessa, maankäyttö- ja rakennuslain asettamien reunaehtojen puitteissa. Syötteitä suunnitteluun tulee kuitenkin myös muista lähteistä, kuten työ- ja elinkeinoministeriön alaisesta alueiden kehittämisestä. Elinkeinoministeriön alainen alueiden kehittäminen keskittyy erityisesti maakuntajaon mukaisten alueiden monialaisen hyvinvoinnin kehittämiseen ja EU-rahastojen hyödyntäiseen (*Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014*). Käytän tässä tutkielmassa maankäytön suunnittelun käsitettä viittaamaan mihin tahansa tilallisesti kiinnittyvään julkishallinnolliseen suunnitteluun, en vain maankäyttö- ja rakennuslain alaiseen viralliseen suunnittelutoimintaan. Kuvassa 1. on esitetty yleispiirteisesti suomalainen maankäytön suunnittelun järjestelmä vaikutussuhteineen.



Kuva 1. Kanninen, V. & Bäcklund, P. (2017). Institutionaalisen osallistumisen rajat. *Teoksessa* Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere University Press, Tampere.

Valtioneuvosto käyttää poliittista ohjausvaltaa maankäytön suunnitteluun ottaen huomioon MRL:ssä asetetut tavoitteet (*Maankäyttö- ja rakennuslaki* 132/1999 §22). Valtiotason keskeisimpiä maankäytön ohjauksen instrumentteja ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat asioita, joilla on kansainvälistä, kansallista tai maakuntatasoa laajempaa merkitystä (ibid.). Niillä ohjataan myös paikallisempien suunnittelutasojen toimintaa määrittelemällä keskeisiä kehityskohteita, kuten vähähiilistä yhteiskuntaa, luonnon monimuotoisuutta ja uusiutuvaa elinkeinotoimintaa (Valtioneuvosto, 2017).

Valtiotason maankäytön suunnittelun alle lankeaa kolmitasoinen lakisääteinen kaavoitushierarkia. Maakuntien liitoilla on vastuullaan maakuntakaavan laatiminen ja ylläpito. Maakuntakaava toimii ohjeena kuntien maankäytön suunnittelulle kuvaamalla kehittämisen maakunnallisen tason suunnat. Kuntatasolla yleiskaavat ja asemakaavat ovat tärkeimpiä maankäytön ohjauksen välineitä. Niissä määritellään yleiskaavassa kunnan alueellinen rakenne ja asemakaavassa alueiden käyttö. Lisäksi alueiden käyttöä ohjaavat MRL:n tavoitteiden saavuttamiseksi tehtävät kuntien

rakennusjärjestyksen ja liikennejärjestelmäsuunnitelmien kaltaiset suunnittelun muodot. Kaikkia kaavatasoja yhdistää MRL:ssa esitetyt laillisesti sitovat ehdot esimerkiksi kaavoituksen vuorovaikutuksellisuuden ja osallistumisen varmistamiseksi (*Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 §62*).

Maankäyttö- ja rakennuslain alaisessa maankäytön suunnittelussa noudatetaan siis vahvan hierarkkista mallia. Parhaillaan työn alla oleva MRL:n kokonaisuudistus ei myöskään ole tuomassa tähän aspektiin merkittävää muutosta. Alemman tason kaavaa laaditaan pohjautuen ylemmän tason kaavassa esitettyihin suunnitelmiin. Alemman tason kaavan valmistuttua, se korvaa kuvaamansa alueen suunnittelussa ylemmän tason kaavan kyseisen alueen maankäytön suunnittelua määräävänä asiakirjana. Kannisen ja Backlundin mukaan tämä malli on ”moniin eurooppalaisiin maihin verrattuna poikkeuksellisen hierarkkinen ja juridisesti varsin vahvasti ohjaava” (Kanninen & Bäcklund, 2017, 18).

Suunnittelua koskevan vallankäytön rajoittuessa ja toimiessa maankäyttö- ja rakennuslaissa kuvatulla tavalla, olisi suunnittelun legitimitetin eli hyväksyttävyyden lähteiden ja mahdollisten ongelmakohtien jäljittäminen melko suoraviivaista. Kuten tulemme kuitenkin huomaamaan, todenmukainen kuva alueiden suunnittelusta ei ole näin yksinkertainen. Spatiaaliseen suunnitteluun vaikuttavat toimijat eivät rajoitu vain kaavoitusprosessiin osallistujiin, eivätkä tosiasialliset osallistumisen tavat ole legitimitetin näkökulmasta yksiselitteisen ongelmattomia.

Nykyisen alueiden käytön ohjauksen ei ole katsottu vastaavan kyllin hyvin nykyhetken tarpeisiin. Tästä on osoituksena käynnissä oleva MRL-uudistus. MRL:n uudistuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja selkeyttää valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä (Ympäristöministeriö, 2018). Lakiuudistusta pohdittaessa on selvitelty ja suunniteltu kaupunkiseutuja koskevan kaavatason luomista. Tällaisen suunnittelun tason on

toivottu kykenevän paremmin ylikunnallisen, toiminnallisen alueen yhteistoiminnan järjestämiseen (Maakuntahallitus, 2019). Kaavatasojen uudistaminen on kuitenkin osoittautunut haastavaksi tehtäväksi. Monien teknisten kysymysten lisäksi ongelmana on kuntien edustajien harjoittama osaoptimointi eli oman kunnan edunvalvonta alueellisessa yhteistyössä (Mäntysalo & Kosonen, 2016; Bäcklund ym., 2017). Kaupunkiseutukaavan suunnittelu osoittaa kuitenkin valtion tasolla tunnistetun tarpeen toiminnallisiksi kutsuttujen kaupunkiseutujen tehokkaampaan suunnitteluun. Kuntien, kaupunkiseutujen ja valtion yhteistyötä alueellisessa kehittämisessä edistetään tällä hetkellä kaavoitushierarkiasta irrallisilla sopimusperustaisilla yhteistyömuodoilla. Tällaisia yhteistyömuotoja ovat MAL-sopimukset ja kasvusopimukset.

2.2 Kaupunkiseutu

Kaupunkiseudut ovat nousseet keskeisiksi valtioiden aluepolitiikan kohteiksi ja niiden ”sisäisellä yhteistyöllä nähdään olennainen rooli alueiden elinvoiman edistäjänä” (Kanninen, 2017, 21). Maailman väestö keskittyy tällä hetkellä yhä enemmän kaupunkimaisille alueille, joten huomio niiden kehittämiselle on myös tätä kautta ymmärrettävää. Kaupungit ja kaupunkiseudut nähdään taloudellisen toiminnan moottoreina, joiden menestyksestä paikallisessa ja globaalissa kilpailuympäristössä riippuu myös valtioiden ja alueiden taloudellinen hyvinvointi (mm. Katz & Bradley, 2013; Moisio, 2018). Kaupunkiseutujen keskeisyys valtioiden ja kaupunkien itsensä retoriikassa nojaa ajatukseen kilpailukykyisen taloudellisen toiminnan mahdollistumisesta erityisesti kaupunkikeskittymissä globaalissa maailmassa. Tämä kaupunkiseutuihin kiinnittyvän vision taloudellisesta tehokkuudesta ja toimeliaisuudesta voi nähdä liittyvän muutoksiin käsityksissä lisäarvon tuottamisen tavoista vallitsevan poliittisen talouden olosuhteissa. Suomi on

muiden länsimaiden tavoin siirtynyt ja edelleen siirtymässä jälkiteolliseen taloudelliseen toimintaympäristöön, jossa lisäarvon tuottaminen perustuu vahvasti esimerkiksi korkeaa osaamista edellyttävään nk. tietotalouteen (Moisio, 2018). Tälle tuotantotavan toistaiseksi viimeisimmälle ja tuottavimmalle askelmalle nouseminen nähdään tavoitteena ympäri maailmaa. Poliittinen mielenkiinto kaupunkeihin ja kaupunkiseutuihin ei siis ole vain suomalainen ilmiö, vaan osa laajempaa trendiä (Häkli & Kallio, 2018). Tässä kuvassa jokaisen valtion, joka pyrkii selviytymään, saatikka menestymään, kansainvälisen markkinatalouden toimintaympäristössä, on syytä keskittyä kaupunkialueidensa kilpailukyvyn ja houkuttelevuuden kehittämiseen.

Kaupunkiseutu itsessään ei ole käsitteenä yksiselitteinen ja sen voidaankin nähdä syntyneen vastauksena juuri tietynlaisin ongelma- ja vastauskäsitteisiin varustautuneiden toimijoiden toimesta. Kaupunkiseudun määrittelyssä on mukana päämäärätietoista määrittelyn kohteen, eli kaupunkiseudun hahmottamista omiin tarkoituksiin sopivaksi (Kanninen, 2017). Toisin sanoen mukana on aina määrittelijöiden näkemyksiä siitä, mihin kysymykseen kaupunkiseutu on vastaus. Kaupunkiseutuja on käsitteellistetty esimerkiksi fyysisten ominaisuuksien mukaan taajaan rakennettuina alueina, joiden osilla on vahva toiminnallinen yhteys. Toiminnallisuus käsitetään yleensä sellaisina arjen virtoina ja käytännön fyysisinä vuorovaikutuksina, jotka eivät noudattele hallinnollisia rajoja. Tällaisen määritelmän antaa myös ympäristöhallinto, jonka mukaan kaupunkiseutuun kuuluu keskustaajama lähitaajamineen, jotka liittyvät siihen tiiviisti fyysisesti ja toiminnallisesti, sekä näitä ympäröivä lievealue (Ympäristöhallinto, 2013). Toiminnallisen kaupunkiseudun (functional urban area) käsite on yleinen nykyaikaisessa kaupunkiseutuajattelussa. Tämä on nähtävissä monin eri tavoin suunnittelun ja tutkimuksen keskusteluissa. Toiminnallisuuden ihanteesta voi aistia

kaikuja jopa kotoisen pääkaupunkimme kaupunkistrategian otsikosta: 'The Most Functional City in the World'.

Kuten Ympäristöhallinnon määritelmäkin osoittaa, kaupunkiseutu rajautuu tilastoitavaksi alueelliseksi olioksi. Kannisen (2017) mukaan nämä tilastoitavat alueelliset oliot kuvaavat ennen kaikkea talouden tihentymiä, joita voidaan näin vertailla ja benchmarkata. Tässä kaupunkiseudun määritelmässä on taustalla nähtävissä halu taloudellisten toiminnallisuuden vertailulle erilaisten poliittis-spatiaalisten organisaatioiden välillä. Akateemisessa kirjallisuudessa on esiintynyt vahvana kaupunkiseutujen kehittämiseen pyrkivien toimenpiteiden yhteys globaalin kapitalismin taloudellisessa toimintaympäristössä menestymiseen (esim. Harrison, 2007; Davoudi & Brooks, 2021). Tässä tulkinnassa kaupunkiseutu on käsitteenä noussut poliittisen mielenkiinnon kohteeksi taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten ja näihin muutoksiin reagoivien hallinnollisten organisaatioiden yhteisvaikutuksessa.

Davoudi ja Brooks (2021) ovat käsitteellistäneet 'kaupunkiseutuistamisen' tilallisen imaginaarin luomisena, jossa kaupunkiseudut ymmärretään taloudellisina ja kaupunkikeskeisinä tiloina ja toimijoina. Heidän mukaansa tällä uudella tilallisen ja toiminnallisen käsittämisen tavalla pyritään normalisoimaan kaupunkiseudullista skaalaa samalla edistään neoliberaalia poliittista projektia (ks. myös Davoudi, Kallio & Häkli, 2021). Kuten Luukkonen ja Sirviö (2019) kuitenkin ovat huomauttaneet, kaupunkiseudulliseen imaginaariin liittyy muutakin kuin vain toiveita talouskasvusta. Heidän mukaansa (ibid.) kaupunkiseudusta on kehittynyt laajempi mentaalinen malli, johon mahtuu heterogeenisiä intressejä, mutta joka on osaltaan ohjaamassa alueiden käsittämisen tapoja ja täten politiikkaa ja suunnittelua.

Kaupunkiseutu on helppo hahmottaa 'luonnollisempana' oliona kuin esimerkiksi kaupungit tai kunnat. Kaupunkiseutu on nähtävissä enemmän 'maailmassa olevana' kuin kunnat, jotka ovat abstraktimpia, 'keinotekoisia' entiteettejä. Tällaisessa

tulkinnassa näkyy tietynlainen naturalistisuus eli maailman näkeminen 'sellaisena kuin se on' satelliittiperspektiivistä tarkasteltuna. Tällaisessa tulkintatavassa kaupunkiseudut ovat olentoja, jotka pikemminkin löydetään kuin luodaan. Viitatessani jatkossa naturalistiseen yhdyskuntatulkintaan, viittaan juuri kuvailemani kaltaiseen ymmärrykseen ympäristöstä ensi sijassa fyysisten ja toiminnallisten elementtien kokonaisuutena. Naturalistisuus on kyllin intuitiivista fyysistä kaupunkiseutuentiteettiä tarkasteltaessa. Tästä huolimatta kaupunkiseutu hallinnollisena olentona rakentuu sen kehittämiseen tähtäävän toiminnan kautta. Tätä kautta määrittelyä motivoivat kysymykset ovat myös osaltaan konstituimassa kaupunkiseudun käsitettä.

Tilallis-toiminnallisen olion ohella kaupunkiseutuja on käsitetty myös hallinnallisina, yhteistoimintaa generoivina ja yhteistoiminnasta syntyvinä entiteetteinä. Kannisen mukaan kaupunkiseutu muodostuu yhteistoiminnan kautta alueellisten ongelmien ratkaisemista varten ollen "hallinnan rakenteiltaan löyhä ja muuttuvainen" (Kanninen, 2017, tiivistelmä). Tällä yhteistoiminnalla tarkoitetaan seudun kuntien, maakuntien liittojen, yritysten, yliopistojen, yhdistysten ja muiden mahdollisten toimijoiden verkostomaista yhteenliittymistä seudullisten ongelmien ratkaisemiseksi. Näihin ongelmiin sisältyvät myös suunnittelukysymykset, jolloin kaupunkiseutu ilmenee myös hallinnan eli politiikkatoimien ja suunnittelun kohteena. Valtio voi olla osallisena kaupunkiseutujen kehittämisessä ja suunnittelussa rahoittaja- ja sopijaosapuolena, kuten MAL-sopimusmenettelyissä. Kaupunkiseutu ei siis palaudu yhteen substanssiin, vaan rakentuu fyysisten ja toiminnallisten rajaustensa lisäksi yhteistoimintafoorumina sekä hallinnan toimijana ja kohteena. Tässä tutkimuksessa tarkastelen kaupunkiseutuja ennen kaikkea hallinnollisina innovaatioina, joilla pyritään tuottamaan ja hallinnoimaan uudenlaista poliittisen toiminnan kenttää.

2.3 Sopimusperustainen kaupunkiseutusuunnittelu

Sopimusperustaisella kaupunkiseutusuunnittelulla tarkoitan tässä tutkimuksessa sellaista valtion ja kuntien välistä alueellista suunnittelua, jossa osapuolten välisillä sopimuksilla määritellään kaupunkiseutujen tulevan kehityksen linjoja. Sopimusperustaisella suunnittelulla pyritään yhteensovittamaan paikallisia ja kansallisia tavoitteita uudenaikaisilla verkostomaisilla yhteistyöjärjestelyillä (ks. Friedman, 2005; Stead & Nadin, 2009; Skelcher ym., 2011; Stead, 2012). Kasvusopimukset ja tässä tutkimuksessa tarkastelemani MAL-sopimukset edustavat tällaista hallinnon tasoja ylittävää seudullisesta kehittämisestä sopimista. Nämä ovat sopimuskäytäntöjä, jotka eivät noudattele maankäyttö- ja rakennuslaissa kirjattuja käytäntöjä ja suunnittelun ehtoja, mutta jotka ovat määrittelemässä maankäyttö- ja rakennuslain alaisten suunnitelmien sisältöjä ja reunaehtoja (Kanninen & Backlund, 2017; Bäcklund ym., 2017). Sopimusperustaiset käytännöt ovat nousseet MRL:n alaisen maankäytön suunnittelun rinnalle ohjaamaan suomalaista alueidenkäyttöä (ibid.).

Tasapuolisuutta korostavasta valtiotason alue- ja elinkeinopolitiikasta siirryttiin Suomessa 2000-luvun vaihteeseen mennessä kilpailukykykypolitiikkaa korostavaan keskeisten kaupunkiseutujen aktiiviseen kehittämiseen (Kostiainen & Sotarauta, 2000; Moisio, 2012). On luontevaa ajatella, että naturalistinen yhdyskuntatulkinta ja käsitys toiminnallisesta kaupunkiseudusta valtiontalouden kannalta olennaisena kehityskohteena ovat tasoittaneet tietä poliittisen rationaliteetin kehittymiselle suotuisaksi sopimusperustaiselle kaupunkiseutusuunnittelulle. Taloudellinen toiminta, jonka stimulointiin kilpailukykykypolitiikalla pyritään, ei uudessa toiminnallisessa aluekäsityksessä rajaudu ja järjesty kuntarajoja noudatellen. Taloudellisen toiminnan yksiköiden nähdään paremminkin muodostuvan kunnallisten rajojen sijaan toiminnallisten kaupunkiseutujen mukaan. Näin myös taloudellisen toiminnan kehittämiseen keskittyvän hallinnon ja suunnittelun nähdään olevan tarpeen olla ylirajaista (Kanninen & Bäcklund, 2017). Seudullinen taloudellinen

ekosysteemi sijoittuu siis ainakin käsitteellisesti 'päällekkäin' ylikunnallisen kaupunkiseutuentiteetin kanssa. Näin ollen taloudellisen ekosysteemin kehittämisen nähdään edellyttävän kaupunkiseututasoisia suunnittelukäytäntöjä. Keskusteluissa on ollut esillä tätä logiikkaa hyvin kuvastava näkemys siitä, että hallinnollisten rajojen tulisi noudatella talouden toiminnallisia alueita (Valtionvarainministeriö 2015; Hytönen, 2016). Hallinnollisten rajojen uudelleenpiirtäminen on kuitenkin erittäin hidasta ja vaativaa.

Kaupunkiseutujen suunnittelussa on käytössä erilaisia politiikkainstrumentteja. Kaavoituksessa on mahdollistettu ylikunnallisten yleiskaavojen laatiminen seudullisen maankäytön suunnittelun yhteistyön välineeksi. Lisäksi maakuntakaavoituksella on pyritty ylikunnallisen koordinoinnin kehittämiseen. Seudullisten yhteisten näkemysten aikaansaaminen laillisesti sitovilla kaavoitusinstrumenteilla on kuitenkin osoittautunut hyvin vaikeaksi (Kanninen & Bäcklund, 2017). Kuntien oma edunvalvonta johtaa helposti ristiriitoihin alueellisessa suunnittelussa. Sopimusperustaiset käytännöt ovat syntyneet osaltaan yrityksenä ratkaista tai ohittaa tämä tunnistettu alueellisen suunnittelun kompastuskivi.

Kaupunkiseutusuunnittelu on kehittynyt käytännössä tarkoittamaan uudenlaista lähestymistapaa alueelliseen kehittämiseen. Lähtökohtana on toiminnallinen alue ja sen resurssitehokas suunnittelu. Suomessa kaupunkiseuduiksi tunnistetut toiminnalliset alueet jakautuvat useamman hallinnollisen entiteetin eli kunnan alueelle. Tätä hallintorajoja ylittävyyttä voi pitää suomalaisen kaupunkiseutusuunnittelun keskeisenä haasteena: miten saada resursseista keskenään kilpailevat toimijat tekemään yhteistyötä ja kompromisseja seudullisen hyödyn saavuttamiseksi? Tähän haasteeseen vastaavat osaltaan uudenlaiset julkisen hallinnon toimintatavat.

Kaupunkiseutusuunnittelu ei ole uudenlaista pelkästään toiminnallisen seudullisen rajauksensa ja hallintorajoja ylittävän luonteensa vuoksi. Suunnittelun kohteen lisäksi

myös hallinnon toimintatavat ovat aikaisemmasta poikkeavia. Sopimusperustaisessa kaupunkiseutusuunnittelussa yhdistyvät uudenlainen alueellinen käsitys sekä uudenlainen käsitys julkisesta hallinnosta. Kaupunkiseudullisen suunnittelun välineiksi ovat muodostuneet vapaaehtoiset ja epämuodolliset sopimuskäytännöt, kuten rakennemallit ja kasvusopimukset (Kanninen & Bäcklund, 2017). Näillä sopimusmenettelyillä on pyritty kesyttämään seudun kuntien taipumusta kilpailla keskenään ja täten mahdollistaa yhteisen tahtotilan löytyminen seudullisen kehittämisen kysymyksiin. Keskeisenä käsitteenä uusissa spatiaalisen suunnittelun tavoissa on strategisuus. Strategisuudella tarkoitetaan pidemmän aikavälin päämäärien tunnistamista ja tavoitteisiin nähden johdonmukaista päätöksentekoa. Strategisuus maankäytön hallinnassa sopii hyvin yhteen toiminnallisen kaupunkiseudun käsitteen kanssa.

Toiminnallinen kaupunkiseutu voidaan hahmottaa naturalistisesti fyysisen tason entiteettinä, kun taas strateginen kaupunkiseutu muodostuu, kun edelliseen liitetään suunnitelmallisen yhteistoiminnan taso. Strateginen kaupunkiseutu on muodostunut tietynlaiseksi ihanteeksi, jonka avulla pitkäjänteinen ja hallinnon 'siilot' ylittävä seudullisen maankäytön suunnittelu olisi mahdollista. Tämä ihanne on sisäistetty Suomen valtionhallinnossa, sillä valtiojohtoisilla sopimusperustaisen suunnittelun käytännöillä pyritään edistämään strategista yhteistyötä kaupunkiseuduilla (Häkli & Kallio, 2018). 'Kaupunkiseutuistaminen' käsitteenä kuvaa hyvin niitä moninaisia hallinnon ja muiden alojen toimijoiden toimia, joiden seurauksena kaupunkiseudut tilallisina, toiminnallisina, taloudellisina, strategisina ja hallinnollisina entiteetteinä esiintyvät yhä selkeämmin alueita ja niiden keskinäisiä suhteita hahmotettaessa.

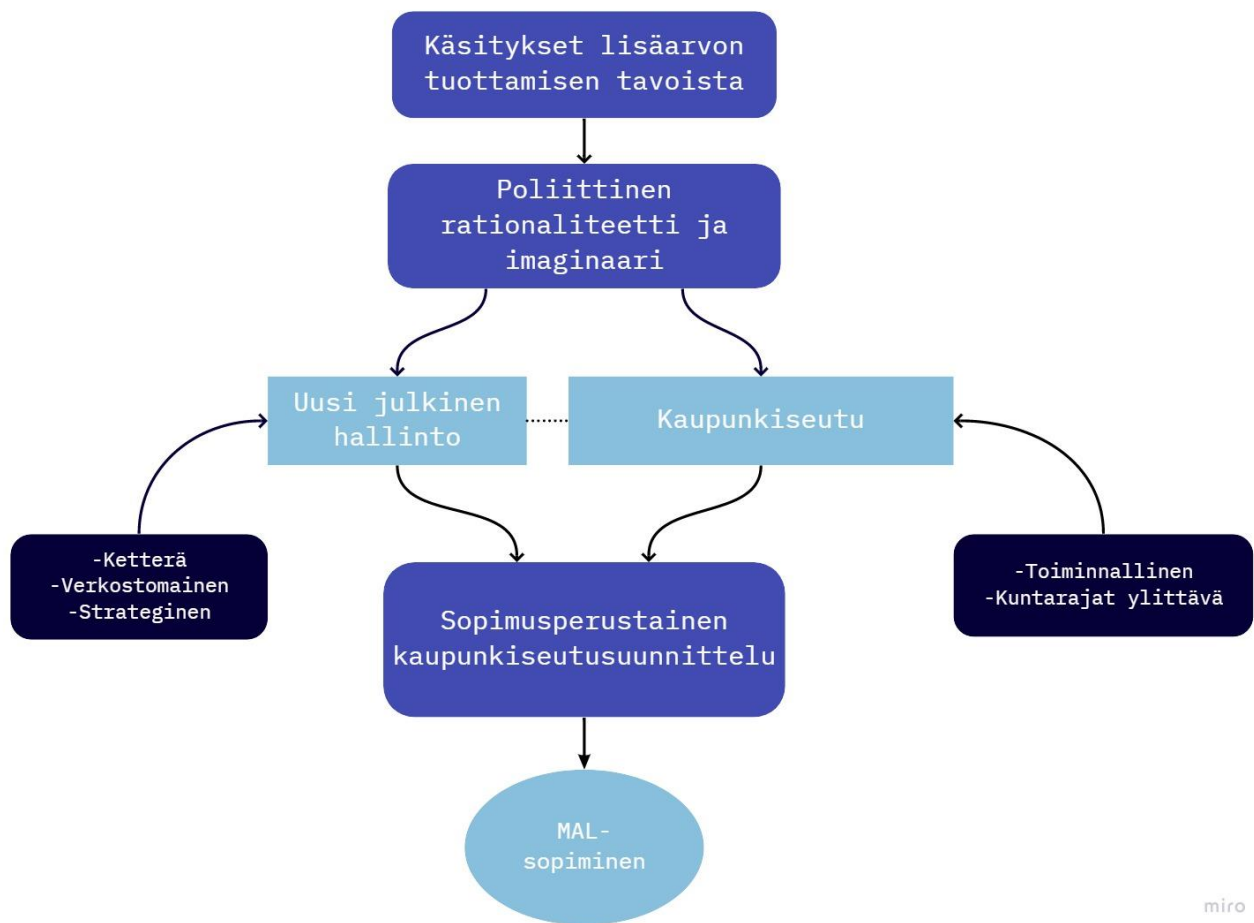
Lakisääteisen maankäytön suunnittelun rinnalle on muodostunut strategisen suunnittelun kenttä, jota leimaavat kumppanuuden, ketteryuden, joustavuuden ja notkeuden termit. Nämä uudenlaiset toimintatavat ovat Bäcklundin ja kumppaneiden mukaan osa hallintokulttuurin uusliberalistista käännettä, "jossa uudentyyppisten,

hallinnolliset territoriot sujuvasti ylittävien ja joustavasti rakentuvien toimijaverkostojen on katsottu kykenevän tehokkaammin vastaamaan tulevaisuuden ennakoimattomiin haasteisiin” (Bäcklund ym., 2017, 160). Tätä taustaa vasten puhutaan hallinnon ja samalla spatiaalisen suunnittelun uusliberalisoitumisesta. Nämä uudet tavat asettuvat usein vastakkain jäykäksi, byrokraattiseksi ja hitaaksi koetun perinteisen maankäytön suunnittelun kanssa. Nykyaikaisessa taloudellisessa toimintaympäristössä tällaiseen ei nähdä olevan varaa, sillä tärkeiden kansainvälisten investointien pelätään luisuvan muualle hitaan paikallishallinnon vuoksi (ks. Tampereen yliopisto, PlanCity -hanke). Esimerkiksi Tampereen yliopiston PlanCity -hankkeessa nähdään Suomen nykyisen maankäytön suunnittelun olevan ”jäännös vanhasta julkisen sektorin ajattelusta” (ibid.). Tämän voi tulkita joko niin että on olemassa erityinen ’julkisen sektorin ajattelu’, joka ylipäättään on vanhaa tai niin että juuri tällä kentällä julkisen sektorin ajattelu on vanhakantaista. Molemmissa tapauksissa on selvää, että maankäytön suunnittelun julkisen hallinnoinnin ei katsota vastaavan ajan vaatimuksiin. Julkinen sektori on paineen alaisena, sillä keskustelusta on toisinaan aistittavissa läheisen yhteyden olettaminen julkisen ja ei-strategisen suunnittelun (ja toiminnan ylipäättään) välille. Albrechtsin ja Balduccin (2013) mukaan perinteisen maankäytön suunnittelun menetelmät ovat olemuksellisilta piirteiltään sellaisia, ettei niiden avulla ole mahdollista vastata kaupunkiseututason moninaisiin haasteisiin.

Lakisääteisen suunnittelun nähdään sisältävän strategisuuden kanssa huonosti yhteen sopivia elementtejä, kuten julkisen vallan käytön legitimitetin ja kaavoituksen juridisen sitovuuden vaatimuksia (Mäntysalo, Kangasoja & Kanninen, 2014, 2015). Mäntysalon ja kumppaneiden (2014) mukaan näitä lakisääteisiä rajoitteita ei kuitenkaan voida strategisessa suunnittelussa olla huomioimatta ja tämä johtaa strategisen suunnittelun paradoksiin. Strategisen suunnittelun paradoksi tarkoittaa sitä, että strategista suunnittelua on toteutettava ei-strategisin menetelmin. Osana

vastausta näihin haasteisiin, lakisääteisestä maankäytön suunnittelusta on pyritty MRL-uudistuksen yhteydessä tekemään mm. kaupunkiseutukaavan avulla aikaisempaa strategisempaa ja toiminnallisen kaupunkiseudun kehittymistä paremmin palvelevaa (Maakuntahallitus 2019). Tällä pyritään tekemään toisaalta virallisesta suunnittelusta strategisempaa ja toisaalta strategisesta suunnittelusta virallista. Keskusteluissa esiintyvien käsiteparien, kuten julkinen-yksityinen, komprehensiivinen-strateginen ja kankea-notkea, välisten käsitteellisten yhteyksien kartoittaminen on, vaikkakin tarpeellista ja kiinnostavaa, välttämätöntä jättää myöhempiin tarkasteluihin. Tämän tutkimuksen aihetta käsiteltäessä on kuitenkin hyödyllistä pitää mielessä strategisuuden ja demokraattisen julkisen hallinnon jännitteinen rajapinta maankäytön suunnittelun kontekstissa.

Sopimusperustainen kaupunkiseutusuunnittelu on siis ylikunnallisia toiminnallisia kaupunkiseutuja hallinnon ja suunnittelun kohteina generoivaa ja ylläpitävää eli kaupunkiseutuistavaa hallinnollista toimintaa. Lisäksi se on periteisen maankäytön suunnittelun strategisuuden puutteeseen vastaamaan pyrkivää, uudenlaista hallinnon tapaa verkostomaisuudellaan ja dynaamisuudellaan edustavaa hallinnon rajat ylittävää toimintaa. Samalla tavalla kuin kaupunkiseutu olentona ja toimijana ylittää kuntarajat, uudenlainen julkinen hallintokulttuuri strategisuuden tavoitteineen pyrkii ylittämään hallinnonrajat. Kaupunkiseutuistamisen ja uuden julkisen hallinnon toimintatavat yhdistyvät oman käsitykseni mukaan intuitiiviseksi yhteenliittymäksi sopimusperustaisessa kaupunkiseutusuunnittelussa.



Kuva 2. Sopimusperustaisen kaupunkiseutusunnittelun ilmiöympäristön yksinkertainen havainnollistus.

2.4 MAL-sopimusmenettelyt

"MAL-sopimus on osapuolten yhteinen yhteiskunnallis-poliittinen tahdonilmaus eikä juridinen sopimus, vaikka sen tosiasiallista sitovuutta on pyritty kerta kerralta vahvistamaan." (Ympäristöministeriö, 2020, 11.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteina ovat erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimusmenettelyt ja niiden suhde legitimitettiin tulkintoihin. MAL-sopimukset ovat valtion ja kaupunkiseutujen välisiä yhteistyö- ja

kumppanuussopimuksia, joiden avulla pyritään kehittämään kaupunkiseudun kuntien ja valtion välistä yhteistyötä alueellisen maankäytön suunnittelussa (Ympäristöministeriö, 2019). MAL-sopimusmenettely ei noudattele maankäyttö ja rakennuslaissa määrättyä maankäytön suunnitteluhierarkiaa, eivätkä sopimukset ole laillisesti sitovia. Tämä tarkoittaa sitä, ettei sopimuksissa sovittujen velvoitteiden mahdollisesta laiminlyömisestä synny kunnille varsinaisia sanktioita. Tätä tarkoitetaan sopimusperustaisuudella. Sopimukset nojautuvat kumppanuuteen, yhteiseen päämäärään ja keskinäiseen luottamukseen ja kunnioitukseen (Ympäristöministeriö, 2020). Valtio on yhteistyössä kaupunkiseutujen kanssa ryhtynyt kehittämään uudenlaisia, epävirallisia seudullisen suunnittelun instrumentteja, joista MAL-sopimukset ovat merkittävimpiä (Bäcklund ym., 2017).

Sopimusmenettelyllä vastataan moneen haasteeseen. Tarkoituksena on yhteistyön ja luottamuksen lisääminen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen kysymyksissä (Ympäristöministeriö, 2020). Lisäksi menettelyllä pyritään edistämään valtion ympäristö- ja elinvoimatavoitteita. Näiden tavoitteiden saavuttamisen nähdään edellyttävän kaupunkiseutujen ja valtion kumppanuuden vahvistamista sekä sektorirajat ylittävää syvenevää yhteistyötä (ibid.).

MAL-sopiminen kohdentuu alueisiin, joissa on huomattu tarvetta kuntarajat ylittävälle yhteistyölle. Näillä alueilla nähdään määrämuotoisen sopimisen ja yhteisen resursoinnin kuntien ja valtion kanssa tuottavan lisäarvoa. Käytännössä tämä tarkoittaa suurimpia kaupunkiseutuja, joihin kuuluu useampi kunta ja joiden alueella maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun ratkaisuilla on suurimmat vaikutukset. MAL ja MALPE-sopimusmenettely on ollut käytössä Suomen suurimmilla kaupunkiseuduilla Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun seuduilla vuodesta 2012 (Ympäristöministeriö, 2019). Näissä sopimuksissa on sovittu esimerkiksi asunnontuotannon seudullisista tavoitteista, kuten Helsingin seudun MAL-sopimuksessa 2016-2019 (Ympäristöministeriö, 2016). Sopimuksella pyritään siis

sitouttamaan alueen kuntia tiettyihin yhteistyössä määriteltyihin strategisiin tavoitteisiin. Näin vältetään yhteisen kaupunkiseutukaavan valmistelun vaikeuksilta antamalla kuntien vastata omasta kaavoituksestaan samalla ohjaten kuntien kaavoitusta sopimuksessa määriteltyjen tavoitteiden mukaisiksi. Kuvassa 3 on havainnollistukseksi ote Helsingin kaupunkiseudun MAL-sopimuksesta 2016-2019, jossa on määritetty kuntakohtaiset kaupunkiseudun kerrosala- ja asuntotuotantotavoitteet sopimuskaudelle.

Helsingin seudun kuntakohtainen asuntotonttien asemakaavoitettava kerrosala ja asuntotuotantotavoite vuosina 2016-2019					
Kunta/seutu	Sitovat asuntotonttien kerrosalmäärät 2016-2019 koko kunnassa yhteensä, kem2		Asuntotuotantotavoite 2016-2019 koko kunnassa yhteensä, asuntoja		
	Yhteensä	Keskimäärin vuodessa	Asuntoja yhteensä ¹⁾	Tuettu asuntotuotanto yhteensä ²⁾	40-vuotisen vuokra-asuntotuotannon osuus ³⁾
Espoo	996 000	249 000	12 000	3 600	2 400
Helsinki	2 390 000	597 500	24 000	7 200	4 800
Kauniainen	33 000	8 250	288	86	58
Vantaa	1 065 000	266 250	9 600	2 880	1 920
PKS yhteensä	4 484 000	1 121 000	45 888	13 766	9 178
Hyvinkää	127 000	31 750	1 440	288	144
Järvenpää	186 000	46 500	2 064	413	206
Kerava	210 000	52 500	1 872	374	187
Kirkkonummi	159 000	39 750	1 584	317	158
Mäntsälä	100 000	25 000	768	154	77
Nurmijärvi	53 000	13 250	1 584	317	158
Pornainen	45 000	11 250	288	58	29
Sipoo	230 000	57 500	1 584	317	158
Tuusula	426 000	106 500	1 680	336	168
Vihti	112 000	28 000	1 248	250	125
KUUMA yhteensä	1 648 000	412 000	14 112	2 822	1 411
Helsingin seutu yhteensä	6 132 000	1 533 000	60 000	16 589	10 589
1) Asuntotuotantotavoite on koko seudulla yhteensä 13 500 asuntoa vuonna 2016 ja kasvaa vuosittain 1000 asunnolla ollen vuonna 2019 yhteensä 16 500 asuntoa.					
2) Tuetuksi asuntotuotannoksi katsotaan kaikki valtion tukema korkotuettu tuotanto (vuokra, asumisoikeus), PKS-kunnissa 30 % ja KUUMA-kunnissa 20 % kokonaistuotannosta.					
3) Sekä tavalliset että erityisryhmille tarkoitettut vuokra-asunnot, PKS-kunnissa 20 % ja KUUMA-kunnissa 10 % kokonaistuotannosta.					

Kuva 3. Ympäristöministeriö (2016). YM19/5511/2015. Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus 2016-2019. Helsingissä 9.6.2016.

MAL-sopiminen on todettu toimivaksi menettelyksi ja sopimukset on toistaiseksi aina uusittu sopimusseuduilla. Ensimmäiset MAL-sopimukset solmittiin vuosiksi 2012-

2015 Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseuduille. Oulun sopimukseen liittyy lisäksi palvelujen ja elinkeinojen ulottuvuudet ja tästä syystä Oulun tapauksessa puhutaan MALPE-sopimuksesta. Tämän tutkimuksen kannalta MALPE ja MAL-sopimukset eivät eroa toisistaan olennaisesti, joten viitataan jatkossa MAL-sopimuksilla myös Oulun kaupunkiseudun MALPE-sopimuksiin.

Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa on mahdollistettu uusien yli 100 000 asukkaan kaupunkiseutujen ottaminen mukaan MAL-sopimusmenettelyyn (Valtioneuvosto, 2019). MAL-sopimusmenettelyjen laajentaminen aikaisempien Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseutujen lisäksi myös Lahden, Jyväskylän ja Kuopion kaupunkiseuduille onkin parhaillaan valmistelussa (Valtioneuvoston kanslia, 2020). Hallitusohjelmassa MAL-sopimusmenettely on näkyvästi esillä valtion ja seutujen strategisena yhteistyön syventämisen välineenä. Hallitusohjelmassa linjataan lisäksi MAL-sopimuksille tavoitteeksi niiden sitovuuden vahvistaminen (Valtioneuvosto, 2019, 52). Tässä näkyy selvästi havaittu tarve strategisen suunnittelun vaikuttavuuden lisäämiseen kaupunkialueiden suunnittelussa. MAL-sopimuksia kutsuttiin ennen vuotta 2016 aiesopimuksiksi. Tämä muutos nimessä aikeesta sopimukseksi viestii samasta kehityksestä, jossa seudullisesta suunnittelusta pyritään tekemään aiempaa sitovampaa.

Sitovuuden ja vaikuttavuuden lisääminen strategiseen MAL-sopimiseen tuo kuitenkin mukanaan aikaisempaa vahvemmin kysymykset MAL-sopimusten suhteesta muuhun suunnitteluun ja lainsäädäntöön. Samalla on herännyt kysymyksiä sopimusperustaisen suunnittelun legitimitetistä (Bäcklund ym., 2017). Legitimiteettiongelman nähdään nousevan erityisesti sopimusten oletetusta suunnittelua ohjaavasta voimasta ja sellaisen lakisääteisen osallistumisen puutteesta, joka virallisessa suunnittelussa on keskeinen legitimitetin lähde (Häkli & Kallio, 2018). Seuraavassa luvussa avaan tarkemmin tutkimukseni pääkäsitteen eli legitimitetin taustaa, merkitystä ja määritelmää. Tutkimuksen analyysiosassa

tarkastelen legitimizeettiä erityisesti julkishallinnon kontekstissa, sillä MAL-sopimusmenettelyt asettuvat vankasti julkishallinnollisen toiminnan piiriin.

Käytän jatkossa MAL-sopimusmenettelystä ja sen avulla muodostuvista suunnittelua ohjaavista linjanvedoista termiä MAL-suunnittelu. Tällä tavalla pystyn helpommin viittaamaan yleisesti MAL- ja MALPE-sopimusmenettelyihin ja niiden tuloksiin. Myöhemmin tässä tutkimuksessa tullaan näkemään, että MAL-suunnittelun termi pitää jo sisällään ongelmallisen käsitteellisen yhteyden.

3 Legitimizeetti

Legitimizeetin käsite on kiinnostava käsitteellinen työkalu yhteiskuntien yhteisen toiminnan tarkastelussa. Legitimizeetin kanssa ollaan tekemisissä aina kun kysymyksessä on päätöksenteon organisoinnin järjestäminen ihmisyyhteiskunnissa. Käsitteen historiallisia juuria voi jäljittää aina länsimaisen poliittisen filosofian alkusijoille antiikin Kreikkaan ja erityisesti Platonin pohdiskeluihin oikeudenmukaisesti järjestetystä valtiosta. Platonin mukaan hallitsijoiden oikeutus valtaansa tuli perustua tiedolliseen paremmuuteen, parempaan ymmärrykseen ilmiöiden ideaaleista muodoista, jotka ovat tosia ja muuttumattomia (Platon., & Itkonen-Kaila, 2007). Koska totuus ja hyvyys olivat Platonille käsitteellisesti erottamattomat, seurasi huolellisesti koulutettujen hallitsijoiden tiedollisesta ylivoimaisuudesta myös moraalinen erityisarvoisuus. Tiedollisesti erityisten hallitsijoiden saattoi siis luottaa tuottavan parhaiten oikeita päätöksiä, olihan heillä paras ymmärrys sellaisten käsitteiden kuin *oikeudenmukainen* ja *hyvä* ikuisista ja tosista ideoista. Tämä tapa ajatella päätöksenteon oikeutusta eli legitimizeettiä nojaa vahvasti tuotospuolen hyväksyttävyyteen, joskin Platon ottaa huomioon myös syötteiden

kurinalaisen järjestämisen. Tuotoksilla tarkoitetaan syntyviä päätöksiä ja politiikkoja, kun taas syötteillä sitä mekanismia, jonka kautta päätöksiin päästään.

Platonin ajattelusta keskiajalle siirryttäessä tiedollinen auktoriteetti korvautuu uudella legitimizeetin lähteellä; jumalaisella oikeutuksella. Kristillinen teologia otti käyttöönsä Platonin ideaopista ajatuksen ikuisesta ja muuttumattomasta totuuden sfääristä, ja käsitteellisti sen tarkoittamaan Jumalaa. Vallan oikeutus ei kuitenkaan perustunut tiedon määrään Jumalasta, vaan käsitykseen Jumalan määräämästä järjestyksestä. Simo Kyllösen (2010, 23) mukaan legitimizeetin käsite perustuu avioliitossa syntyneen perijän oikeuteen monarkin jälkeläisenä periä tämän paikka hallitsijana. Tässä ajattelutavassa syötteet ovat keskeisessä roolissa, eli se, minkälaisen järjestyksen puitteissa lopputulokseen päädytään. Kaikkietävän Jumalan hallitsemassa maailmassa laillisen (kristityn) hallitsijan päätökset ovat legitimoituja poliittisen organismin ansioista, ei lopputulosten laadullisten ominaisuuksien. Tämän tyyppinen proseduraalinen legitimaatio on yhä nykyäänkin olennaisessa roolissa demokraattisissa toimielimissä esimerkiksi äänestysten yhteydessä: äänestyksen tulos on legitiimi silloin kun äänestys on sovittujen sääntöjen mukaan toteutettu.

Valistuksen aikaan siirryttäessä legitimizeetin lähteeksi muodostui teoria yhteiskuntasopimuksesta. Tässä tulkinnessa lähtökohtaisesti tasa-arvoiset vapaat yksilöt päätyvät yhteistyöhön, jossa sovitaan yhteiskunnan säännöistä ja instituutioista. Tämä on merkittävä murros päätöksenteon legitimizeetin rakentumisen ymmärtämisessä, ja toimii teoreettisena lähtökohtana nykyaikaisten demokratioiden hallinnon oikeutuksessa. Vallankäytön oikeuttamisen normatiivisia lähtökohtia on tutkittu tällä tasa-arvoon perustuvalla inhimillisen toiminnan pelikentällä aina nykypäivään asti, tämän tutkimuksen ollessa yksi lisä tähän joukkoon.

Nykyaikainen legitimizeetin tutkimus jakautuu karkeasti normatiiviseen ja empiiriseen legitimizeetin tutkimukseen. Siinä missä normatiivinen tutkimus pyrkii

ymmärtämään ja määrittelemään mitä legitimizeetti on, pyrkii empiirinen tutkimustapa tarkastelemaan niitä tosiasiallisia legitimoinnin ja vallankäytön ilmenemismuotoja, joita yhteiskunnissa ilmenee (Rannikko & Määttä, 2010, 24). Kyllösen mukaan olisi kuitenkin hedelmällisintä pyrkiä ylittämään tämä dikotomia ja käsittää legitimizeetissä olevan niin normatiivisia kuin empiirisiä ulottuvuuksia (Kyllönen, 2010). Tässä tutkimuksessa pyrin noudattamaan Kyllösen kehotusta hybridiotteeseen tarkastelemalla niitä normatiivisia periaatteita, joihin varsinaiset maailmassa toimivat keskustelijat argumenttinsa pohjaavat.

Legitimeetti on hallinnon tutkimuksen käsitteenä kiinnostava siitä syystä, että sen olemassaolo tai puuttuminen ohjaa tapaa, jolla organisaatiot toimivat, viestivät ja järjestävät ne tehtävät ja toiminnot, joita sen on tarkoitus toteuttaa (Suchman, 1995). Julkisen hallinnon tapauksessa legitimizeetti määrittelee siis niitä tapoja, joilla päätöksiä tehdään. Toimintatavoissa tapahtuvien muutosten voidaan siis olettaa merkitsevän myös muutosta organisaation toiminnan legitimoinnissa, joko jo tapahtunutta tai odotettavissa olevaa. Näin uudenlaiset toimintatavat voivat heijastella muutoksia ymmärryksessä siitä, mikä on hyväksyttävä tapa järjestää vallankäyttöä tietyissä yhteiskunnallisissa konteksteissa. Tutkimukseni tapauksessa legitimizeetin käsite on lisäksi hyödyllinen pyrkiessäni ymmärtämään sopimusperustaiseen suunnitteluun kriittisesti suhtautuvia tahoja. Keskustelun tulkitseminen legitimizeetin linssin läpi mahdollistaa analyysin siitä, mitä sopimusperustaisen suunnittelun kriitikot oikeastaan kyseenalaistavat ja mahdollisesti vastustavat. Tässä mielessä tutkimus legitimizeetin käsittämisen tavoista on tavallaan tutkimusta siitä mitä eri organisaatiot, toimijat ja yksilöt pitävät toivottavana.

Seuraavaksi esittelen, miten olen määritellyt legitimizeetin käsitteen tässä tutkimuksessa. Tämä on analyttisen tarkkuuden kannalta olennaista, sillä legitimizeetti on käsitteenä helposti epämääräinen ja jatkuvasti muuttuva (Rannikko

& Määttä, 2010, 11). On kuitenkin tärkeää pitää mielessä, että tarkoituksenani tässä tutkimuksessa ei ole esittää tulkintaa legitimitetin yhdestä ideaalista muodosta, tai sitä ilmentääkö sopimusperustainen kaupunkiseutusuunnittelu tätä ideaalia muotoa. Tehtävinäni on hahmottaa erilaisia ja muuttuvia legitimitetin muodostumisen mahdollisuuksia ja kartoittaa sitä minkälaisella pohjalla sopimusperustaisesta suunnittelusta keskustelevien tahojen argumentit ovat. Tarkalleen ottaen tutkimuksessani on kysymys siitä, minkälaisista normatiivisista tulkinnoista demokratiasta ja osallistumisesta legitimitetikkäsitykset koostuvat MAL-suunnitteluun kiinnittyvässä keskustelussa. Tästä syystä en anna tiukkaa määritelmää siitä, mitä legitimitetti on tai ei ole, vaan varaan itselleni tarkastelijan roolin legitimitettiä koskevassa, ja määrittelevässä, keskustelussa. Avaan seuraavassa kuitenkin tulkintaani siitä, minkälaisesta olennosta legitimitetissä on nähdäkseni kysymys.

Legitimitetti on toiminnan ominaisuus, joka rakentuu useista osista. Näiden osien merkittävyys saattaa vaihdella arvojen ja prioriteettien muutoksen mukana. Toisaalta yksinkertaisimmillaan julkishallinnollinen legitimitetti on sitä, että hallinto on kansalaisten ja päätöksentekijöiden hyväksymää (Jäntti, Airaksinen & Haveri, 2017, 36). Tämä yksinkertainen tulkinta toimii hyvänä lähtökohtana legitimitetin ymmärtämiseen. Legitiimit toimintatavat ovat siis hyväksytyjä toimintatapoja. Tätä legitimitetin kuvausta on kuitenkin syytä hieman tarkentaa, jotta voidaan ymmärtää, minkälaisen luonteen käsitän tarkastelemallani ilmiöllä olevan. Lähtökohta saa hienostuneemman muotoilun, kun siihen lisätään taustalle Suchmanin legitimitetin määrittely:

”Legitimitetti on yleistetty havainto tai oletus siitä, että entiteetin toimet ovat toivottavia, kunnollisia ja sopivia, jonkin sosiaalisesti rakentuneen normien, arvojen, uskomusten ja määritelmien järjestelmän sisällä.” (Suchman, 1995, 574.)

Tässä määrittelyssä on nähtävissä legitimizeetin sosiaalinen ja non-kognitiivinen tulkinta, jossa empiirisen legitimizeettitutkimuksen hengessä ei oteta kantaa normien ja arvojen laadullisiin piirteisiin sinänsä. Tästä huolimatta legitimizeetti rakentuu normatiiviselle perustalle, eli käsityksille siitä mitä pidetään toivottavana, kunnollisena ja sopivana.

Kyllösen tarjoaman tulkinnan mukaan (Kyllönen, 2010, 27) legitimizeetti on relationaalinen käsite, joka koostuu legitimaation yleisöstä (1.), kohteesta (2.) ja näitä yhdistävistä legitimaatioväitteistä (3.). Kyllösen tarjoama määrittely muodostaa tarvittavan yhdistävän sidoksen Suchmanin määritelmästä takaisin Jäntin ja kumppaneiden perustason kuvaukseen: legitimaation yleisö eli kansalaiset, virkahenkilöt ja akateemiset keskustelijat (1.) määrittelevät omien sosiaalisesti rakentuneiden uskomustensa puitteissa legitimaation kohteen eli sopimusperustaisen kaupunkiseutusuunnittelun (2.) legitimizeettiä, käyttäen yleisöä ja kohdetta yhdistäviä legitimizeettiväitteitä eli normatiivisia oikeutusargumentteja (3.). Näin käsitteellistettynä suunnittelua koskevan legitimaatiokeskustelun analyysi on itse asiassa keskustelijoiden eli yleisön normatiivisten positioiden eli arvojen ja asenteiden tutkimusta.

Relationaalinen legitimizeettikäsitys näyttäytyy suunnittelujärjestelmässä järjestelmän eri osien välisinä relaatioina eli suhteina. Legitimizeetti muodostuu suunnittelujärjestelmän eri osien välisessä verkostossa, jossa eri osien, kuten eri kaavoitustasojen ja päätöksentekoelementtien, väliset julkilausutut ja lailla määritellyt tehtävät ja relaatiot ovat luomassa suunnittelujärjestelmän legitimizeettiä. Näin ollen relationaalisessa tulkintatavassa legitimizeetti on monijäsenisen olion eri osien välisistä hyväksyttävistä suhteista muodostuva järjestelmän ominaisuus.

Minkälaisista hyväksyttävistä relationaalisista suhteista legitimizeetti sitten muodostuu ja mitä on hyväksyttävä vallankäyttö? Vastaus näihin kysymyksiin riippuu vastaajan muista käsityksistä esimerkiksi demokraattisesta päätöksenteosta.

Legitimiteetin suhdetta demokratian, osallisuuden ja hyvän hallinnon käsityksiin käsittelen tarkemmin tutkimukseni analyysiosassa. Lyhyesti voin kuitenkin ottaa jo tässä esiin muutaman huomion legitimitietin lähteistä. Ensinnäkin tutkimukseni koskee hallinnon toimintatapaa, joka sijoittuu vahvan edustuksellisen demokratian historialliseen, ideologiseen ja rakenteelliseen ympäristöön. Tästä syystä legitimaation lähteiden ymmärrys nojaa periaatteisiin, jotka ovat muutenkin yleisiä edustuksellisissa demokratioissa.

Vallankäytön hyväksyttävyyys edustuksellisissa demokratioissa edellyttää yleisesti joidenkin tunnusmerkillisten vaatimusten täyttymistä. Yksi tällainen vaatimus on se, että vallan ja vastuun määrittely on selvää (Beetham, 1991). Valtaa käyttävä elin ei siis ylitä valtuuksiaan, ja yleisölle on selvää minkä tehtävän täyttämiseksi päätöksentekoa tehdään. Tähän liittyy läheisesti toinen vaatimus, eli mahdollisuus vastuullisten toimijoiden löytymiselle, sekä siihen että heidän valintaansa voidaan vaikuttaa (Jäntti, Airaksinen, & Haveri, 2017, 38). Kolmas legitimitietin vaatimus liittyy jo aikaisemmin viitattuun proseduraaliseen hyväksyttävyyteen. Legitimiteetin kannalta on siis oleellista, miten vastuussa olevien toimijoiden valinta tapahtuu, millaisella asiantuntemuksella, millaisissa rakenteissa ja millaisin prosessein päätöksenteko tapahtuu (ibid. 37). Neljäs ja tässä vaiheessa esiteltävistä esimerkeistä viimeinen liittyy politiikan teon julkisuuteen. Poliitikalta edellytetään yleensä jonkin asteista yleistä julkisuutta ollakseen hyväksyttävää. Julkisuuden vaatimus voi vahvimmillaan seuralla Kantilaista 'julkisuuskoe'ä, jossa teon hyväksyttävyyys riippuu siitä, olisiko tekijä valmis tekemään sen julkisesti (ks. Luban, 1996). Julkisuuden vaatimuksesta on myös heikompia muotoiluja (ks. Christiano, 2004), mutta yhteistä näille oikeuttamisen vaatimuksille on politiikan teon tapojen julkisen arvioimisen mahdollisuus.

Näitä ja muita legitimaation tulkintoja käsittelen tarkemmin myöhemmin tässä tutkimuksessa. Keskitän huomioni erityisesti MAL-suunnittelun legitimaation tulkintoihin ja mahdollisuuksiin. Tiivistetysti ilmaistuna käsitän tässä tutkimuksessa

legitimiteetin olevan tietyn sosiaalisen viitekehyksen sisällä toimivien yksilöiden subjektiivisesti (normatiivisesti) luomaa toiminnan ominaisuutta, jolla on kuitenkin objektiivinen (empiirinen) olemassaolo: joko sitä on tai sitten ei.

4 Tutkimusasetelma

Tutkimukseni tarkoituksena on muodostaa käsitys legitimitietin muodostumisesta sopimusperustaisessa suunnittelussa. Legitimiteetin muodostumisen haasteita ja mahdollisuuksia tutkiakseni tunnistan ja tyypittelen sopimusperustaisen suunnittelun teoreettisia lähtökohtia. Tutkimuksessani pyrin vastaamaan kahteen kysymykseen: ensinnäkin, mistä riippuu se, onko uusissa toimintatavoissa demokraattisen legitimiteetin ongelmaa? Toisin sanoen, mitkä ovat ne ratkaisevat arvot ja periaatteet, joihin suunnittelun legitimiteetin nähdään eri tulkinnoissa nojaavan? Tämän lisäksi tutkimukseni keskeisenä tarkoituksena on tuottaa tietoa niistä tavoista, joilla relationaalinen legitimitietti muodostuu uusien hallinnon toimintatapojen tapauksessa. Analyysini mahdollistaa esimerkiksi niiden päätöksenteon ja suunnittelun legitimitiettiä koskevien periaatteiden kriittisen tarkastelun, joihin nykyisenkaltaista sopimusperustaista kaupunkiseutusuunnittelua tehtäessä tullaan sitoutuneeksi. Pyrin tuottamaan mahdollisimman selkeän kuvauksen siitä, minkälaisia oikeuttamisen tapoja ja mahdollisuuksia sopimusperustaisella MAL-suunnittelulla on. Tutkimukseni tarkastelee sopimusperustaista kaupunkiseutusuunnittelua demokraattisen hallinnon viitekehyksessä tapahtuvana julkisen vallankäytön toimintatapana.

Vaikka keskitänkin huomioni erityisesti MAL-suunnittelun empiiriseen tapaukseen, on tarkoituksenani saada siivilöityä aineistosta näkyviin luonteeltaan normatiiviseksi tunnistettavaa ainesta. Normatiivisella aineksella tarkoitan käsityksiä ja tulkinoja siitä,

mikä on 'oikein' ja 'väärin' ja millä perusteella. MAL-suunnittelua yksittäisenä suunnitteluprosessina kehystävät "laajemmat, yhteiskunnalliseen päätöksentekokulttuuriin liittyvät suunnittelujärjestelmät ja niitä ohjaavat ideologiat", (Kanninen & Bäcklund, 2017, 16) joiden normatiivisen logiikan jäljille yritän päästä. Tutkimus kartoittaa yhtä lailla sopimusperustaisen suunnittelun, kuin sitä kritisoineidenkin tahojen tulkintojen perusteita. Tutkimukseni on siis selonteko siitä, minkälaisiin asentoihin sopimusperustaisen suunnittelun oikeutus on mahdollista vääntää demokraattisuuden, osallistumisen ja hyvän hallinnon käsitteisiin nähden. Tähän pyrin suunnittelutoiminnan perusteisiin kohdistuvan argumentoinnin käsiteanalyttisen tarkastelun sekä teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin.

Suunnittelua on tutkittu viime vuosina runsaasti juuri legitimitietin näkökulmasta (ks. Davoudi & Cowie, 2013; Haveri, Tolkki, Nyholm & Airaksinen, 2019; Kort & Klijn, 2013; Singer, 2018). Viimeaikainen suunnitteluteoria on ottanut inspiraatiota Foucault'laisesta vallan analyysistä erityisesti Flyvbjergin (1998) tapaustutkimuksen jälkeen (Mäntysalo & Nyman, 2012, 34).

Tutkimukseni on uudenlainen tarkastelu legitimitietin muodostumisesta uusissa maankäytön hallinnon tavoissa. Vaikka tutkimukseni keskittyy sopimusperustaiseen MAL-suunnitteluun, voi samaa demokratian ja osallistumisen käsitteisiin nojaavaa analyysiä soveltaa myös muiden hallinnon toimintatapojen legitimitietin tutkimuksessa.

Tarkoitukseni on pohtia ja analysoida sopimusperustaisen suunnittelun legitimitietin ymmärtämisen ja muodostumisen tapoja. Toivon tällä tavalla parantavani omaa ajatteluani suunnittelun oikeuttamisesta, mutta haluan myös tuottaa oman kontribuutioni suunnitteluteoreettiseen kirjallisuuteen, jonka tarkoituksena on Alasuutaria seuraten "edistää järkipäistä keskustelua yhteiskunnallisista asioista" (Alasuutari, 2011, 234).

Tarkoitukseni on parhaani mukaan olla ottamatta normatiivista asemaa tutkimuskohteeni suhteen. Tutkimusotteeni valinnankin perusteella lienee kuitenkin selvää, että arvostan johdonmukaista asioiden eettisten ja teoreettisten merkitysten hahmottamista. Näin ollen voidaan sanoa tutkijan olevan normatiivisesti orientoitunut, vaikka tarkoituksena tässä tutkimuksessa ei olekaan antaa vastauksia siihen, miten maankäytön suunnittelu *pitäisi* järjestää. Tarkoituksena sen sijaan on antaa apuvälineitä kysymystä koskevalle mahdollisimman hyvälle harkinnalle.

Tutkimukseni ottaa suuren osan innoituksestaan tulkitsevan politiikka-analyysin yhä kehittymässä olevasta perinteestä (ks. Häikiö & Leino, 2014). Tässä perinteessä lähdetään liikkeelle havainnosta siitä, että politiikkaprosessi ei aina tapahdu vakaiden instituutioiden sisällä, vaan yhä enemmän niiden välissä ja ulkopuolella (Hajer, 2003). Sopimusperustainen suunnittelukin on nähtävissä tällaisena politiikkaprosessin tekemisenä vakaiden olemassa olevien suunnittelun instituutioiden ja käytäntöjen ulkopuolisella alueella. Aikaisempien rajojen ulkopuolelle kehittyvät yhteisistä asioista päättämisen tavat ovat erityisen kiinnostavia juuri demokratiasta ja sen kehittymisestä kiinnostuneelle tutkijalle. Tulkitsevan politiikka-analyysin yhteiskunnallisten ilmiöiden tutkimisen tapa on siis suurelta osin innoittanut tämänkin tutkimuksen tutkimuskohteen valintaa ja teoreettista lähestymistapaa.

Tavoittelemani lopputulos on selkeä käsitys oikeutuksen muodostumisen mahdollisuuksista MAL-suunnittelussa ja sopimusperustaisessa suunnittelussa ylipäättään. Tämän selkeän käsityksen saavuttamiseksi tutkin sitä, mitä ehtoja legitimitetille annetaan erilaisissa tulkinnoissa demokraattisuudesta ja osallistumisesta, sekä sitä miten nämä tulkinnot sopivat yhteen MAL-suunnittelun kanssa. Tutkimuksellani on siis empiirinen 'sisäänmenoreitti', joka koostuu maailmassa olevien yksilöiden uskomuksista hyväksyttävästä hallinnosta. Yhteiskunnassa ilmenevien hyväksyttävää hallintoa koskevien uskomuksien tutkiminen on kiinnostava kvalitatiivisen tutkimuksen mahdollisuus. Tässä työssä

olen kuitenkin kiinnostunut ennen kaikkea yksilöllisten uskomuksien heijastelemista periaatteellisista lähtökohdista. Nämä lähtökohdat ovat oikeutusperusteita, jotka ovat periaatteessa formalisoitavissa ideaalityypeiksi. Näitä ideaalityyppejä käsiteltäessä ollaan jo empiirisen sijaan vahvasti teoreettisella tasolla, jossa tarkasteltavat oliot ovat käsitteellisiä.

Tutkimuskohteitani ovat siis oikeutusperusteet ja näiden käsitteelliset keskinäisriippuvaisuudet. Oikeutusperusteet ja keskinäisriippuvaisuudet ovat luonteeltaan käsitteellisiä olioita, siispä luonteva tutkimusmenetelmä on käsiteanalyysi. Käsiteanalyysin menetelmän avulla kyetään tunnistamaan tarkastelun kohteina olevien käsitteiden kriittiset ominaispiirteet, ymmärtämään niihin liittyviä merkityksiä ja selkeyttämään niiden suhdetta lähikäsitteisiin ja toisiinsa (Puusa, 2008, 36). Tällä tavalla saavutetun tiedon avulla voidaan paremmin ymmärtää myös käsitteiden kuvaamia kohdeilmiöitä. Käsiteanalyysi on yksi filosofisen tutkimuksen perusmenetelmistä ja olennainen osa teorianmuodostusta poikki tieteenalojen. Otan tutkimuksessani käsiteanalyysiin kuitenkin tulkitsevan ja jäsentävän otteen sen sijaan, että pyrkisin vain mahdollisimman tarkasti määrittelemään tietyn käsitteen alan laajuuden. Käsiteanalyysini laajenee yksittäisten käsitteiden tutkimisen sijaan argumentaation teoriaohjaavaksi analyysiksi, jossa keskityn argumentaation ominaisuuksiin tietyn käsitteellisen kehyksen kontekstissa. Käsitteellisen kehyksen kontekstilla tarkoitan demokraattisuuden ja osallistumisen käsitteitä, joiden avulla jäsenän aineistoani. Tutkimusmenetelmäni voisi näin kuvailla kontekstisidonnaiseksi argumenttianalyysiksi, joka tuo esiin argumenttien suhteen käyttämiini konteksteihin käsitteisiin.

Tutkimuksen konteksteivina ja samalla analyttisinä käsitteellisinä välineinä toimii aiemmin esitellyn 'yläkäsitteen' eli legitimizeetin lisäksi kaksi muuta kehyskäsitettä: demokraattisuus ja osallistuminen. Nämä ovat legitimizeetin tavoin laajoja ja todella moninaisilla tavoilla käytettyjä käsitteitä. Säästyn kuitenkin näiden käsitteiden

tarkalta määrittelyltä tutkimusasetelmani takia: tarkoitukseni on nimenomaan analysoida sitä, miten sopimusperustaista suunnittelua koskevassa keskustelussa nämä käsitteet määritellään ja mitä niiden nähdään edellyttävän. Näin ollen kamppailu näiden käsitteiden alasta ja merkityksestä jää aineistoni asiaksi, joskin oman tulkinnallisen apparaattini lävitse kuljetettuna. Tämä käsitteiden merkitysten ontologisen ja episteemisen statuksen avoimeksi jättäminen on seurausta toisaalta tutkimuskysymykseni muodosta, toisaalta valitsemastani Suchmania (1995) seuraavasta relationaalisesta tulkinnastani siitä, mistä legitimizeetissä on kyse.

Tutkimukseni yhtä aikaa sekä 'löytää', että luo argumentaatiota. Argumentaatiota tutkiessani pyrin muodostamaan mahdollisimman koherentin väitteiden kokonaisuuden, ideaalimuodon, vaikkei argumenttia juuri samanlaisena väitteiden kokonaisuutena olisikaan esitetty. Sama tulkinnallinen ja jäsentävä ote on käytössä hahmotellessani sopimusperustaisten suunnittelukäytäntöjen ja niiden kritiikin perustana olevia pariaatteita. Luon siis argumentaatiota myös sellaisille mahdollisille ja olettaville positioille, joilla ei aineistossani ole omaa ääntä. Tämä tutkijan tulkinnallisuus on otettava huomioon argumenttien koherenssia, mahdollista uskottavuutta tai eettisyyttä arvioitaessa.

Tutkimukseni aineistona toimivat MAL-sopimusmenettelyä, sopimusperustaista suunnittelua ja uudenlaisia maankäytön suunnittelun tapoja käsittelevät akateemiset ja julkiset keskustelut, sekä hallinnon asiakirjat.

5 Legitimizeetin muodostumisen tavat MAL-suunnittelussa

Tämä luku muodostaa tutkielman varsinaisen analyysiosan. Tarkasteluni kohteena on MAL-suunnittelun legitimizeetti ja tavoitteenani on kirkastaa käsitystä siitä, miten legitimizeetti määrittyy demokraattisuuden ja osallistumisen tulkinnoissa.

Ensimmäiseksi analysoin MAL-suunnittelun demokraattisen oikeutuksen perusteita. Tarjoan katsauksen siihen, miten MAL-suunnittelun oikeutus asettuu suhteessa näkemyksiin demokraattisuuden edellytyksistä. Toiseksi käsittelen, sitä miten osallistuminen käsitetään legitimizeettiä konstituoivana osana ja minkälainen rooli osallistumisella on MAL-suunnittelun verkostoissa. Pyrin selvittämään minkälaista käsitystä demokraattisuudesta ja osallistumisesta MAL-suunnittelu heijastelee ja minkälaisista lähtökohdista sitä vastaan esitetty kritiikki ponnistaa.

5.1 Demokraattisuus MAL-suunnittelussa

”kaupunkiseututasoisen suunnittelu-yhteistyön demokratiakysymykset ovat toistaiseksi jääneet vähemmälle painoarvolle kuin kuntien yhteistyön toimivuuteen liittyvät kysymykset.” (Kurunmäki, 2018.)

Miten MAL-suunnittelun oikeutus asettuu suhteessa näkemyksiin demokraattisuuden edellytyksistä? Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää demokraattisuuden edellytyksiä koskevien tulkintojen tarkastelua. Demokraattisuuden edellytykset ovat palautettavissa erilaisiin demokratiakäsityksiin, joita vasten MAL-suunnittelua arvioin.

Lähtöoletukseni demokraattisten toimintatapojen tutkimuksessa on se, että demokratian kuvaukset eivät ole pelkästään teoreettisia ideaaleja, vaan tämän lisäksi aivan konkreettisia toimimisen ja demokratian tekemisen tapoja. Siksi ei ole yhdentekevää minkälaisiin ideaaleihin käytännön toiminnan nähdään ja toivotaan perustuvan.

Demokraattinen legitimizeetti muodostuu eri tavoilla, kun nojaututaan eri demokratiateorioihin (Jäntti, Airaksinen & Haveri, 2017). Demokratian

edustuksellisuutta painottavissa käsityksissä päätökset ovat oikeutettuja sikäli, kun niistä päättää kansan tahtoa välillisesti edustava elin kuten kaupunginvaltuusto. Kuten nimikin antaa ymmärtää, oletuksena tässä tulkinnassa on se, että kansan mielipiteet ja intressit tulevat reilusti edustetuksi päätöksentekoeleimissä. Ihannetilanteessa edustuksellinen demokratia tarkoittaa sitä, että päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden ja motivaatioiden keskinäiset voimasuhteet seurailevat luotettavasti kansalaisten kokonaisuuden (tai ainakin äänestäneiden kansalaisen) motivaatioiden voimasuhteita. Tässä demokratiakäsityksessä keskeiseksi muodostuu jo aikaisemmin esitelty syötteiden legitimitetti: päätöksentekojärjestelmän ollessa oikein järjestetty ja toteutettu, ovat sen tuottamat tuotoksetkin oikeutettuja.

Edustuksellisen demokratian rinnalle on kehittynyt myös demokraattisuutta hieman laajemmin käsittäviä ajattelutapoja, joissa olennaista on päätöksenteon läpinäkyvyys ja laaja osallistuminen (ks. Bäcklund & Mäntysalo, 2010). Tällaisen osallistavan demokratiakäsityksen näkökulmasta edustuksellinen tulkinta on liian jäykkä ja passiivinen, jotta todellinen legitimitetti voitaisiin saavuttaa (Jäntti, Airaksinen & Haveri, 2017, 38). Tässä tulkinnassa demokraattisuuden toteutuminen edellyttää laajaa ja aktiivista osallistumista, jossa mahdollistuu monipuolisten näkökulmien tuleminen kuulluksi. Kansalainen voi osallistavassa suunnittelussa ottaa kokemusasiantuntijan roolin ja tämän nähdään parantavan myös päätöksenteon laatua. Osallistavan demokratiateorian mukaisessa suunnittelussa vedotaan siis sekä parempaan syötteiden oikeutukseen, että parempiin tuotoksiin. Tämä jaottelu edustukselliseen ja osallistavaan demokratiaan, sekä syöte- ja tuotospohjaisiin oikeutuksen tulkintoihin on karkea, mutta hyödyllinen viitekehys MAL-suunnittelun oikeutuksen analyysiä jatkettaessa.

Tavallisesti julkishallinnollisen päätöksenteon legitimitetin katsotaan olevan intiimissä yhteydessä demokraattisuuden kanssa (Jäntti, Airaksinen & Haveri, 2017, 37). Sopimusperustainen MAL-suunnittelu on osa julkista hallintoa, joten sen

oikeutuksen voi olettaa myös olevan riippuvainen toimintatavan demokraattisuudesta. Sopimusperustaisessa suunnittelussa on kuitenkin nähty ongelmia juuri demokraattisuuden toteutumisen kannalta. Luonteva tapa jatkaa tarkastelua on niiden kritiikkien arviointi, joita sopimusperustainen suunnittelu on saanut osakseen juuri demokraattisuuden näkökulmasta.

Sopimusperustaista suunnittelua on kritisoitu siitä, ettei se vaikuta täyttävän tyydyttävästi niin edustuksellisen, kuin osallistavankaan demokratian vaatimuksia (ks. Helsingin yliopisto, JustDe- hanke). Edustuksellinen demokratia edellyttää esimerkiksi sen, että päätöksenteosta vastuulliset henkilöt ovat löydettävissä ja tarvittaessa vaihdettavissa. Näin kansalaisten näkemykset kanavoituvat legitimeiksi päätöksiksi (Connelly, Richardson & Miles, 2006; Thornhill, 2011). Kuntapolitiikan tapauksessa tällainen elin on kunnan tai kaupungin valtuusto. Bäcklund ja kumppanit ovat nostaneet esille, että MAL-sopimusten sisältöjä määritellään vahvasti jo ennen sopimusten saapumista kuntien päätöksentekoon (Bäcklund ym., 2017). Strategisella tasolla, eli perinteisiä hallinnon territorioita ylittävissä verkostoissa, käydään keskusteluja kaupunkiseutuyhteistyön tavoitteista ja ongelmien ratkaisumalleista. Näiden keskustelujen lopputulokset valuvat lopulta sopimusten sisältöihin ja aina kaavoitukseen asti (ibid. 162). Kuntien demokraattisesti valitut päättäjät eivät siis ole olleet näiden sopimusten sisältöjä laatimassa ja määrittelemässä. MAL-sopimuksien kautta kunnalliseen maankäytön suunnitteluun vaikuttaviin linjanvetoihin ei siis löytyisi johdonmukaisesti vastuussa olevaa tahoa mistään toimielimestä, jonka kokoonpanoon kansalaiset voivat äänestämällä vaikuttaa. Näin ollen on kyseenalaistettu, täyttyykö MAL-suunnittelussa edustuksellisen demokratian vaatimus siitä, että kaavoihin päätyvät asiat on määritelty hyväksyttävällä tavalla.

On kuitenkin niin, että monet demokraattiseen päätöksentekoon tulevista asioista ovat muiden kuin vaaleilla valittujen edustajien valmistelemaa, joten miksi ongelma nähdään relevanttina juuri MAL-sopimuksissa? Vastaus tähän liittyy maankäytön

suunnittelun erityislaatuiseen asemaan. MRL:n alaiseen suunnitteluun kuuluu lain määräämänä velvoite asianosaisten tahojen osallistamisesta suunnitteluun, sekä oikeus tehdä valitus kaavoituspäätöksistä. Kaavoituksessa tällaista valitusta kutsutaan kunnallisvalitukseksi. Kaupunkiseudullisvalitusta ei ole olemassa. Maanäytön suunnittelua kohdellaan siis vallankäytön muotona eri lailla kuin vaikka kunnan veroprosentista päättämistä. Tämä erityinen asema muodostaa keskeisen elementin MAL-suunnittelun legitimitettä koskevassa keskustelussa.

MAL-suunnittelun edustuksellisen demokratian mukaisuuta pohdittaessa olennaiseksi nousevat kysymykset ylikunnallisesta demokratiasta ja kuntien tasa-arvoisesta edustuksesta. Kunnilla on virallisessa maankäytön suunnittelussa monopoliasema omalla alueellaan. Ylikunnallisen suunnittelun subjekteja eivät ole ainoastaan kuntien asukkaat vaan myös kunnat itse, joiden itsemääräämisoikeudelle kaupunkiseudullinen suunnittelu voi asettaa haasteita. Kuntien väliset voimasuhteet eivät suurimmassa osassa seudullista suunnittelua tule virallisella tavalla edustetuksi, vaan siinä toimitaan asiantuntijavetoisesti olettaen koko seutua koskevan konsensuksen löytyminen deliberaation keinoin. Tampereen kaupunkiseudulla tämä potentiaalinen ongelma on tunnistettu, ja seudullisen yhteistyön kytkemiseksi edustukselliseen demokratiaan on perustettu seudullinen kuntayhtymä seutuhallituksineen ja yhtymäkokouksineen (Tampereen kaupunkiseutu). Kuntayhtymässä koordinoidaan seudullista yhteistyötä ja yhtymäkokouksen äänimäärät määrittyvät kuntien asukasluvun mukaan seuraavalla tavalla:

"Jäsenkuntien edustajien äänivallan perusteista säädetään kuntayhtymän perussopimuksessa. Sen mukaan kunnalla on ensimmäistä 25 000 asukasta kohti kaksi ääntä ja sen jälkeen jokaista alkavaa 25 000 asukasta kohti yksi ääni, kuitenkin enintään puolet kokouksessa edustettuina olevien jäsenkuntien yhteisestä äänimäärästä." (Tampereen kaupunkiseutu)

Tampereen seudulla on siis otettu käyttöön demokraattinen seudullisen suunnittelun ja yhteistyön järjestämisen toimiin, jonka kytkeytyminen edustuksellisen demokratian viitekehykseen tuottaa sille kaupunkiseudullisessa suunnittelussa poikkeuksellisen vahvasti legitimoidun päätöksentekoprosessin. Yhtymäkokouksen päätökset kuitenkin saavat lainvoiman vasta kuntien valtuustojen hyväksynnän jälkeen, samaan tapaan kuin muilla seuduilla MAL-sopimukset hyväksytetään alueen kuntien valtuustoissa. Seudullinen päätöksentekomenettely on kuitenkin demokraattisesti robustimpi muihin kaupunkiseutuihin verrattuna. Tampereen kaupunkiseudulla on päädytty määrittelemään voimasuhteet seudullisessa suunnittelussa väkilukuun perustuen, mutta periaatteessa voimasuhteiden jakautuminen voitaisiin järjestää toisellakin tavalla. Olennaista Tampereen seudun esimerkissä kuitenkin on se, että alueen yhteisistä suunnitelmista päätetään toimielimessä, jolle on valittu ja vakinaistettu toimintatapa kuntienvälisen demokratian toteuttamiseksi.

MAL-sopimusten kriitikot korostavat sopimusten sisältöjen suurta ohjaavaa voimaa kunnallisessa maankäytössä. MAL-suunnittelun puolustaja voi vedota siihen, että edustuksellisen demokratian vaatimukset tulevat täytetyiksi juuri MAL-sopimusten kunnallisen hyväksynnän kautta, oli päätös seudullisen yhteistoimintaelimen valmisteleva tai ei. Tässä tulkinnassa MAL-sopimus on vastaava asiakirja kuin monet muut kaupungin tai kunnan valtuustoon hyväksyttäväksi tulevista sopimuksista ja esityksistä. Valtuutetuilla on itsellään valta ja vastuu ottaa selvää päätöksentekoon tulevien asioiden valmistelusta ja sisällöistä ja tehdä näiden pohjalta päätöksensä niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tällaisen edustukselliseen demokratiaan nojaavan MAL-suunnittelua puolustavan näkökannan muotoilee Sini Puntanen Versuslehden jutussa:

"Suomessa päätöksenteko perustuu edustukselliseen demokratiaan. Liikenne- tai kaavoitushankesuunnittelu on eri asia kuin politiikan muodostaminen. Erillisissä

hankkeiden suunnitteluprosesseissa huolehditaan kansalaisten ja asukkaiden kuulemisesta ja vuoropuhelusta, mutta eri toimien priorisointi, toimenpiteiden ajoittaminen ja kokonaisuuden hallinta tapahtuu aina edustuksellisen demokratian kautta, joko kunnanvaltuustoissa tai eduskunnassa. Siihen taas kansalaisen päävaikutusmahdollisuus on äänestäminen.” (Puntanen, 2018.)

Tässä edustuksellisen demokratian mukaisuutta puolustavassa näkökannassa korostetaan, ettei hankkeiden suunnittelussa ole kyse politiikan muodostamisesta. Suunnitteluun kyllä kuuluu kuuleminen ja vuoropuhelu kansalaisten kanssa, mutta demokratian vaatimusten täytyminen tapahtuu aina edustuksellisen päätöksenteon kautta. Kriitikot eivät kuitenkaan ole vakuuttuneita MAL-suunnittelun edustuksellisuuden puolustuksesta. Bäcklund ja kumppanit (2017) tuovat näkemyksenä esiin seuraavalla tavalla:

”Jälkikäteinen legitimointi kunnallisen ja edustuksellisen demokratian päätöksentekomuotojen kautta ei kuitenkaan pysty vastaamaan kysymyksiin suunnitelman laadinnan avoimuudesta, osallisten määrittelyistä ja rooleista eikä varsinkaan prosessin aikana tehtyjen valintojen ja päätösten oikeuttamisesta.” (Bäcklund ym., 2017, 27.)

MAL-suunnittelun kriitikoiden voidaan näin sanoa olevan huolissaan puutteellisesta suunnittelun syötteiden legitimitetistä. Siinä missä yrityksiä arvioidaan ennemmin tuotosten kuin syötteiden perusteella (Kyllönen, 2010), korostavat kriitikot legitiimien syötteiden keskeisyyttä julkishallinnollisessa organisaatiossa. Kriitikoiden tulkinnassa merkittävää vallankäyttöä tapahtuu paikoissa, joihin kansalaisilla ei ole demokraattisesti mahdollisuutta vaikuttaa.

Edustuksellisen tulkinnan lisäksi, tai paremminkin ennen kaikkea, MAL-suunnittelun legitimitetillä nähdään ongelmia osallistavasta demokratiakäsityksestä käsin. Osallistavan demokratian tulkinnassa legitimitetin muodostumiselle ei riitä vain

demokraattisen ohjauksen kysymyksiin vastaaminen, vaan legitimitietin edellytyksenä on laajaan ja edustavaan toimijajoukkoon pohjautuvaa asioiden käsittelyä (Jäntti, Airaksinen & Haveri, 2017, 38). MAL-suunnittelu on hallinnollista toimintaa, johon ei sisälly kansalaisosallistumisen vaatimusta, vaan suunnitelmien sisältöön vaikuttavat kussakin tapauksessa relevanteiksi koetut sidosryhmäläiset. Tätä sidosryhmää ei voi pitää sen paremmin erityisen laajana kuin edustavanakaan. Edustavuuden saavuttaminen olisikin toisaalta vaikeaa, sillä ei ole selvää ketä MAL-suunnitteluun osallistujat ylipäättään edustavat ja millä mandaatilla (Kanninen & Bäcklund, 2017). Osallistavan demokratian näkökulmasta keskeistä on kansalaisen roolin vahvistaminen päätöksenteossa. Monitoimijaisissa hallinnan verkostoissa tapahtuva MAL-suunnittelu on kritiikoiden mukaan ongelmassa suunnittelun läpinäkyvyyteen ja osallistumiseen liittyvien velvoitteiden täyttämisen kanssa (Kanninen & Bäcklund, 2017).

Edustuksellisuuteen ja osallistumiseen perustuvista demokratiakäsityksistä katsottuna MAL-suunnittelu ei siis vaikuta täyttävän tyydyttävästi legitimitietin vaatimuksia. Demokratiaongelma vaikuttaa muodostuvan puutteista suhteessa kummankaan demokratiateorian mukaisiin vaateisiin, sekä liian vähäisestä huomiosta päätöksenteon syötepuoleen. Tämän kritiikin valossa voisi sanoa, että MAL-suunnittelun demokraattista oikeutusta vaivaa ennen kaikkea irrallisuus institutionalisoiduista ja hyväksytyistä tavoista oikeuttaa julkisen vallan käyttöä.

Beethamin (1991) mukaan demokraattisen legitimitietin vaatimuksena on se, että vallan ja vastuun määrittely on selvää. MAL-sopimuksia pohdittaessa ei ole välttämättä selvää, miten valta ja vastuu niissä toimivat. MAL-sopimukset eivät tuota oikeusvaikutteisia päätöksiä, mutta toisaalta sopimuskumppaneiden oletetaan noudattavan sopimuksia keskinäiseen luottamukseen ja kunnioitukseen perustuen (Ympäristöministeriö, 2020). Sopimusrikkomuksista ei siis ole sopijaosapuolille oikeudellisia seurauksia, mutta kuten ympäristöministeriön julkaisussa (ibid. 11.)

mainitaan, sopimusten tosiasiallista sitovuutta pyritään lisäämään. Tämä käytännössä merkittävä sitovuus ilman virallista sitovuuden statusta jättää MAL-suunnittelun vallan ja vastuun määritelmät kriitikoiden mukaan epämääräiseen asemaan.

Bäcklundin ja Mäntysalon esittämä kuvaus demokratiateorioiden ja suunnitteluteorioiden yhteyksistä ja kehitymisestä on analyysini kannalta hyödyllinen MAL-suunnittelun asemaa arvioitaessa (Bäcklund & Mäntysalo, 2010). MAL-suunnittelun demokraattisen oikeutuksen sijoittaminen Bäcklundin ja Mäntysalon viitekehykseen tekee näkyväksi MAL-suunnittelun ongelmallisen aseman nykyaikaisen suunnitteluteoreettisen ajattelun näkökulmasta.



Figure 1. The 'paradigm shifts' of democracy and planning theory and related changes in the citizen's role

Kuva 4. Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory*, 9:4, 333–350.

Aggregatiivinen demokratiateoria olettaa politiikantekoon osallistuvien toimijoiden kilpailevan keskenään vaikutusvallasta omista intressiperusteistaan lähtien (Bäcklund & Mäntysalo, 2010). MAL-suunnitteluun osallistuvat toimijat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti edusta tiettyjä kilpailevia intressitahoja, joten aggregatiivinen malli

soveltuu heikosti kuvaamaan MAL-suunnittelua. Aggregatiivisen mallin mukaista toimintaa voidaan kuitenkin havaita laajemmassa aluekehittämisen kontekstissa, jossa keskenään kilpailevat kunnat, kaupungit ja kaupunkiseudut pyrkivät edistämään omia intressejään, toisinaan toistensa kustannuksella. Tässä laajemmassa näkökulmassa kaupunkiseudut näyttäytyvät helposti yksimielisinä monoliitteinä ja rationaalisina toimijoina, joiden kehittämisestä puuttuu erikoisella tavalla poliittisuuden ulottuvuus.

Suunnitteluteoreettinen "evoluutio" on suomessa monilla osa-alueilla siirtynyt komprehensiivis-rationalistisesta kohti kommunikatiivista tulkintaa (ibid.). Tämä näkyy esimerkiksi erilaisina kaupunginosia koskevana kansalaisosallistumisen ja budjetoinnin toimintatapoina. Suunnitteluteoreettisen muutoksen, joka koskee erityisesti kansalaisosallistumisen roolia, rinnalla ovat samalla kehittyneet myös demokratiateoreettiset tulkinnat. Nykyaikaisten osallistavien suunnittelukäytäntöjen perusteella voidaan sanoa julkisen maankäytön hallinnan demokraattisen tulkinnan siirtyneen aggregatiivisesta kohti deliberatiivista mallia (ks. Young, 2002). MRL:n alaiseen suunnitteluun kuuluva kansalaisosallistuminen voidaan myös lukea deliberaation eli harkinnan kautta päätöksentekoa ja suunnittelua parantamaan tähtäävänä toimintatapana.

MAL-suunnittelun demokraattista perustaa on vaikea sijoittaa Bäcklundin ja Mäntysalon demokratiateoreettiselle jatkumolle. MAL-suunnittelu ei sovi hyvin yhteen kansalaisten panoksen relevanssia painottavien agonistisen tai deliberatiivisen tulkinnan kanssa. Deliberatiivisuus toisaalta sopii MAL-suunnittelun kanssa yhteen epistemologisessa mielessä, sillä suunnitteluun osallistuvien tahojen oletetaan mahdollista päästä keskustelujensa tuloksena yhteisymmärrykseen tavoitteista ja tarvittavista toimista niiden saavuttamiseksi. Samanlainen realistinen tietoteoreettinen peruslähtökohta (tieto ja totuus ovat olemassa olevia asioita) on myös komprehensiivis-rationalistisessa suunnittelussa, jota MAL-suunnittelun voi nähdä

myös edustavan. MAL-suunnittelussa kaupunkiseudut näyttäytyvät rationaalisen suunnittelun ja hallinnan kohteina, jossa tiedollinen auktoriteetti on laajaa osallistumista keskeisemmässä asemassa.

Arvioitaessa MAL-suunnittelua vasten Bäcklundin ja Mäntysalon demokratiateoreettista viitekehystä, löytyy siitä samanlainen ongelma kuin edustuksellista ja osallistavaa demokratiatulkintaakin vasten tarkasteltaessa: MAL-suunnittelu ei tunnu toimivan demokraattisen politiikanteon teorioiden edellyttämällä tavalla. Tämä on olennainen huomio ja selittää paljon sitä, minkä takia uudenlaisissa verkostomaisesti kehittyvissä alueellisen kehittämisen prosesseissa koetaan olevan demokratian ongelmaa.

5.2 Osallistuminen MAL-suunnittelussa

Miten osallistuminen käsitetään legitimitettä konstituoivana osana ja minkälainen rooli osallistumisella on MAL-kehittämisen verkostoissa? Tähän kysymykseen vastaamiseksi tarkastelen suunnitteluteorioissa ilmeneviä käsityksiä osallistumisen tarkoituksesta ja merkityksestä osana kaupunkien suunnittelun prosesseja. Peilaan MAL-suunnittelua näitä teorioita ja lähteissäni esiintynyttä kritiikkiä vasten samaan tapaan, kuin käsittelin edellisessä luvussa MAL-suunnittelun suhdetta demokratiaan.

Osallistumisella tarkoitetaan kansalaisten mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon ja suunnitelmien valmisteluun. Erityisesti kansalaisosallistumisella viitataan sellaiseen vaikuttamiseen, joka ei rajoitu vaalien kautta tapahtuvaan edustukselliseen vaikuttamiseen. Osallistavassa suunnittelussa annetaan merkittävä arvo kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksille osana institutionaalisia suunnittelukäytäntöjä (Jäntti, Airaksinen & Haveri, 2017). MRL:n alaisessa maankäytön suunnittelussa kansalaisosallistuminen pyritään toteuttamaan lakisääteisellä oikeudella kansalaisille

osallistua ja haastaa suunnitteluprosesseja jo niiden valmisteluvaiheessa. Osallistavan suunnittelun ideaalia toteuttavat myös esimerkiksi viime aikoina yleistyneet osallistavan budjetoinnin ja kaupunginosaforumien tapaiset käytännöt. Osallistavalla suunnittelulla pyritään parantamaan päätösten hyväksyttävyyttä ja saamaan mukaan tärkeitä näkemyksiä virallisen suunnittelun ulkopuolella olevilta yksilöiltä ja sidosryhmiltä.

Osallistava suunnittelu, kuten muutkin menettelyt, on saanut myös osakseen kritiikkiä siitä, miten näennäisesti se toteuttaa demokratian ihanteita käytännössä. Osallistavaa suunnittelua on kritisoitu esimerkiksi siitä syystä, että osallistumisen puitteet tarjotaan aina valtaapitävien haluamalla tavalla ja että osallistuminen on näin ollen tosiasiaa vain yleisön hallintaa, rauhoittamista ja manipulointia (Till, 2005, 26). Tämän tutkimuksen puitteissa en voi pureutua enempää yksittäisten suunnitteluteorioiden käytännön haasteisiin. Koen kuitenkin tärkeäksi korostaa, etteivät suunnittelun käytännöt välttämättä kykene täyttämään omien ideaaliensa vaatimuksia. Jokaisessa eri suunnitteluteoreettisiin ihanteisiin perustuvassa käytännössä on omat haasteensa, joiden arviointi ja ratkaiseminen on tärkeä tehtävä toisissa tutkimusprojekteissa.

Kriitikot ovat kyseenalaistaneet MAL-suunnittelun legitimitetin perustuen argumentteihin osallistumisesta ja sen puutteesta. Tästä kritiikistä huolimatta on syytä muistaa, että MAL-suunnittelu on osallistumista sisältävää suunnittelua. Vastakkaisena esimerkkinä olisivat vaikka valtioneuvostosta tulevat suorat päätökset alueiden kehittämisestä, ilman kuntien ja kaupunkien kanssa tehtävää neuvottelua. MAL-suunnittelun avulla saadaan yhteen sellaiset toimijat, jotka eivät muuten välttämättä kokoontuisi keskustelemaan alueellisesta kehityksestä. Keskusteluun otetaan mukaan olennaiseksi koetut toimijat ja heitä kuunnellaan. Olisi mahdollista sanoa, että MAL-suunnittelun ansiosta maailmassa on enemmän osallistumista sisältävää maankäytön suunnittelua, kuin ilman sitä. Tällaisen väitteen esittäminen

edellyttäisi kuitenkin sellaista kapeaa käsitystä osallistumisesta, jossa osallistumisella ei tarkoiteta kansalaisten osallistumista.

MAL-suunnittelussa osallistuminen tapahtuu MRL:n alaisesta suunnittelutoiminnasta poikkeavalla tavalla. Vaikka osallistumista MAL-suunnittelussa tapahtuu, ei se kriitikoiden mielestä ole hyväksyttävällä tavalla toteutettua tai riittävää. Kriitikkissä nostetaan esiin erityisesti kansalaisosallistumisen hankala suhde strategiseen visiointiin.

MAL-sopimusten sisältöjä tuotetaan merkittävästi vapaamuotoisen visioinnin keinoin (Bäcklund ym., 2017, 161). MAL-suunnittelun vapaamuotoisessa visioinnissa osallistujat eivät edusta tiettyjä instituutioita tai hallinnonaloja millään selkeästi ilmaistulla ja määritellyllä mandaatilla. Tämän seurauksena demokraattisen legitimitietin voi nähdä kärsivän puutteista vastuun ja edustavuuden vaatimusten täyttämässä. Osallistumisen näkökulmasta ongelmaksi muodostuu se, ettei MRL:ssa turvattu kansalaisen osallistumisoikeus ulotu näihin vapaamuotoisen visioinnin prosesseihin. Tämä herättää kriitikoissa huolen osallistumisen vaikuttavuudesta, jos osallistuminen avataan vasta tasoilla, joissa suunnittelun keskeiset tavoitteet on jo määritelty (ibid. 160). Tavoitteiden ennalta määrääytymisessä ei ole tällaista ongelmaa silloin, kun tavoitteet tulevat demokratiaan vahvasti sidotun toimijan, kuten valtioneuvoston taholta. MAL-suunnittelun edustuksellisesti epämääräinen asema näiden tavoitteiden muodostajana luo tavoitteiden ennalta määrääytyneisyyden ongelman.

Kansalaisosallistumiseen kaupunkiseutusuunnittelussa liittyy läheisesti ajatusseudullisen suunnittelun muuttamisesta oikeusvaikutteiseksi tai/ja pakolliseksi. Kaupunkiseututason tullessa oikeusvaikutteiseksi suunnittelutasoksi, olisi entistäkin vaikeampaa perustella kansalaisosallistumisen puuttumista. Tällöin kaupunkiseutu tulisi kiinteäksi osaksi MRL:n suunnitteluhierarkiaa ja olisi luontevaa olettaa samojen legitimoivien periaatteiden koskevan kaikkia sen tasoja. Tämä ei tietenkään ole

välttämätöntä, mutta kansalaisosallistumisen jättäminen pois juuri tältä suunnittelun tasolta vaatii vahvat perustelut. Seudullisen suunnittelun järjestämisen vaihtoehdot suhteessa oikeusvaikutteisuuteen ja kansalaisosallistumiseen ovat seuraavat:

- a) Vapaamuotoinen seutusuunnittelu ilman kansalaisosallistumista
- b) Vapaamuotoinen seutusuunnittelu kansalaisosallistumisen kanssa
- c) Oikeusvaikutteinen seutusuunnittelu ilman kansalaisosallistumista
- d) Oikeusvaikutteinen seutusuunnittelu kansalaisosallistumisen kanssa

Ensimmäinen vaihtoehto vastaa nykyistä MAL-suunnittelua. Siinä vapaamuotoisuus muodostaa MRL hierarkiasta poikkeavan elementin, jonka avulla kansalaisosallistumisen puutetta on helpompi puolustaa, vaikka kriitikot tämän puolustuksen vahvuuden haastavatkin. Toinen vaihtoehto on sellainen, jossa halutaan pitää kiinni vapaamuotoisuudesta esimerkiksi kunnallisen itsemääräämisoikeuden nojalla, mutta oltaisiin samalla tunnustettu kansalaisosallistumisen tärkeä rooli myös seututasolla. Tämä toimintamalli parantaisi seudullisen suunnittelun legitimitettä osallistumisen näkökulmasta, mutta jättäisi edelleen vastaamatta haasteisiin, jotka kumpuavat edustuksellisesta demokratiasta. Kolmas vaihtoehto on suunnittelun legitimitetin kannalta kaikkein ongelmallisin. Siinä jätetään vastaamatta moniin niin edustuksellisen, kuin osallistavankin demokratian vaatimuksiin. Kolmannen vaihtoehdon seutusuunnittelu olisi mahdollista sitoa edustukselliseen demokratiaan esimerkiksi seudullisen hallintoelimen avulla ja näin parantaa sen legitimitettä. Tässä mallissa olisi kuitenkin pystyttävä perustelemaan se, minkä takia nousu kaupunkitasolta seudulliselle tasolle oikeuttaa jättämään kansalaisten suoran osallistumisen sen ulkopuolelle. Neljäs vaihtoehto edustaa puhtaimmin suomalaisessa maankäytön suunnittelussa toistaiseksi vallalla olevaa tapaa legitimoida hallintoa. Tässä mallissa kaupunkiseudusta muodostuu uusi suunnittelun taso maakunnan ja kaupungin väliin osaksi MRL:n kaavoitushierarkiaa.

Kaupunkiseudullisesta suunnittelusta on toisinaan toivottu nykyistä voimakkaammin alueellista maankäyttöä ohjaavaa (Ympäristöministeriö, 2019). Mahdollisuutena tämän toteuttamiseksi on välytetty esimerkiksi kaupunkiseutukaavaa. Kaupunkiseutukaava toteuttaisi oikeusvaikutteisesti niitä tavoitteita, joita tällä hetkellä pyritään edistämään vapaaehtoisen MAL-suunnittelun keinoin. Toiveena olisi tehostaa ja helpottaa ylikunnallista maankäytön suunnittelua. Ajatukset oikeusvaikutteisuuden ja sitä kautta mahdollisesti kansalaisosallistumisen laajentamisesta kaupunkiseutusuunnitteluun herättävät kuitenkin vastustusta (Ks. Kuntaliitto, 2019). Sitovan seutusuunnittelun pelätään esimerkiksi luovan aikaisempaa jähmeämmän ja hierakisemman toimintamallin, joka ei sisällöllisesti tuo mitään uutta nykyiseen seudulliseen yhteistyöhön (ibid. 5). MAL-suunnittelussa onkin nähty kiitettävänä ominaisuutena se, etteivät sen tehokkuutta häiritse työlääät vuorovaikutusprosessit. Myös Bäcklund kumppaneineen (2017) nostavat tämän näkökannan esille Ojaniemen (2014) maankäytön asiantuntijoiden haastattelujen pohjalta:

"[MAL-A]iesopimuksissa on oleellisempaa se vaikuttaminen ja asioiden toteutumisen edesauttaminen. Se on hyvä, että se on tehokas politiikkapaperi eikä vuorovaikutusprosessi, niitä on ihan tarpeeksi." (Ojaniemi, 2014, viitattu lähteessä Bäcklund ym., 2017, 163.)

Tässä kritiikissä nousee kiinnostavasti esiin ajatus lisääntyvän hierakisuuden ja osallistumisen epätoivottavuudesta, kun toisaalta hierarkkisuus nähdään legitimeettiä vahvistavana elementtinä. MAL-suunnittelun toiminnallisessa oikeuttamisessa annetaan edellisen lainauksen mukaisen näkemisen tavan mukaan arvoa erityisesti prosessin tuotospuolelle. Tässä näkemisen tavassa vuorovaikutuksen, ja samalla syötepuolen legitimeetin vahvistaminen, näyttäytyy jopa tehokkuuden kanssa yhteensopimattomana elementtinä. Tasapainon löytäminen suunnittelun tehokkuuden ja syötteiden legitimeetin välille on myös MAL-suunnittelun

tapauksessa olennaisena näyttäytyvä haaste. Tämän tasapainopisteen löytyminen ja sen sijainti riippuu keskustelijoiden arvostuksista ja kulttuurisesta kontekstista.

Toinen kansalaisosallistumista kaupunkiseutusuunnittelussa vastustava argumentti perustuu käsityksiin kansalaisten riittävästä tiedosta ja mielenkiinnosta. Mielenkiintoon perustuvan argumentin mukaan tavallista kansalaista ei välttämättä kiinnosta seudullinen suunnittelu tarpeeksi, jotta osallistumiselle olisi tarvetta (Bäcklund ym., 2017). Tietoon perustuvan argumentin mukaan puolestaan kansalaisten puutteelliset tiedot suunnittelujärjestelmän toiminnasta tekisivät osallistumisesta vaivalloista ja hedelmätöntä. Bäcklund kumppaneineen (ibid.) pitävät kuitenkin näitä perusteluja ontuvina esimerkiksi siksi, että kansalaisten ymmärtämättömyyteen olisi mahdollista vedota kaikissa osallistamistilanteissa. Ymmärrystä painottava logiikka vie potentiaalisesti pohjan kaikelta osallistavalta suunnittelulta. Osallistumisen vastustajan olisi siis joko pystyttävä määrittelemään osallistumiseen riittävän ymmärryksen taso tai muutettava argumenttiaan vahvempaan muotoon. Siinä missä osallistumiseen riittävän ymmärryksen määrittely vaikuttaa erittäin haastavalta tehtävältä, on argumentin vahva versio hyvin yksinkertainen: kansalaisosallistuminen on lähtökohtaisesti huono idea johtuen kansalaisten ymmärtämättömyydestä. Tämä vahva versio haraa voimakkaasti osallistavan suunnittelun ihanteita vastaan, mutta sillekin löytyy aineistosta äänensä. Kaarin Taipale ilmaisee Versuslehden jutussa vahvan version mukaisen argumentin seuraavalla tavalla:

"Saarnattuani vuosikausia osallistumisen autuudesta joudun perääntymään. En enää kannata NATO-kansanäänestystäkään. Brexit ja Trump ovat opettaneet. Annetaan niiden päättää, joille on annettu tehtäväksi päättää ja joilla on pääsy päätöksenteon edellyttämään tietoon!" (Taipale, 2018.)

Tiedollisen auktoriteetin korostaminen nostaa esiin kaikuja Platonin filosofikuninkaista sekä modernista komprehensiivis-rationalistisesta

suunnitteluparadigmasta. Näissä ajattelutavoissa päätösten oikeutus pohjautuu siihen, että asioiden parhaasta järjestämisen tavasta eniten ymmärtävät päättävät siitä, miten asiat järjestetään. Osallistavan demokratiateorian voidaan sanoa itsessään olevan juuri tämänlaisen ymmärtämisen tavan kiellon muotoilu ja operationalisointi.

Keskeiseksi kysymykseksi MAL-suunnitteluun osallistumisen kannalta muodostuu se, millä perusteilla kaupunkiseudullinen suunnittelu on tai ei ole sellaista, johon kansalaisten tulisi voida osallistua. Ensin on kyettävä hahmottamaan selkeästi, miksi kansalaisosallistuminen on perusteltua ylipäättään. Sikäli kun tämä ymmärrys saavutetaan, voidaan noiden periaatteiden soveltuvuutta eri suunnittelun tasoille arvioida. Kuten aikaisemminkin olen todennut, tämän soveltuvuuden arvioinnissa vastaan tulevat ongelmat esimerkiksi tehokkuuden suhteen, tulevat sovitetuiksi arvostusten kulttuurisesti rakentuneella kentällä.

Tarkastelen seuraavaksi osallistumisen roolia MAL-suunnittelussa palaten jälleen Bäcklundin ja Mäntysalon suunnitteluteoreettisen evoluution neljän vaiheen viitekehykseen (kuva 4). Tämän viitekehyksen mukaan demokratian tulkintojen rinnalla on tapahtunut paradigmaattisia murroksia myös suunnitteluteoreettisissa ajattelutavoissa siitä, millainen suunnittelu on legitiimiä (Bäcklund & Mäntysalo, 2010).

Komprehensiivis-rationalistinen suunnitteluparadigma perustuu oletukseen yhteiskunnallisen kehityksen hallittavuudesta datan keräämisen ja analysoinnin keinoin (ibid. 338). Tässä suunnitteluotteessa olennainen arvo on asiantuntijan tietämyksellä verrattuna yleisön mielipiteisiin. Komprehensiivis-rationalistiseen suunnittelutapaan liittyy tietoon perustuvan suunnittelutoiminnan ja arvoihin perustuvan politiikan teon erottelu. Tällä tavalla tietoon perustuva suunnittelu nähdään arvovapaana rationaalisena ongelmanratkaisuna. Nykyaikaisessa suunnitteluteoreettisessa pohdinnassa tällaista puhtaan rationaalista suunnittelua pidetään kuitenkin mahdottomana, sillä tietämiseen kytkeytyy esimerkiksi vallan

tuomia vaikutuksia (esim. Flyvbjerg, 1998). MAL-suunnittelun kriitikot korostavat, ettei suunnittelu millään sen tasolla voi olla arvovapaata järkeilyä, vaan se on aina arvoihin perustuvaa ja siten poliittisuuden läpäisemää.

MAL-suunnittelussa on havaittavissa komprehensiivis-rationalistiselle suunnitteluotteelle tyypillisiä ominaisuuksia. MAL-suunnittelu on ennen kaikkea asiantuntijoiden välistä yhteistoimintaa, jossa hahmotetaan ongelmakohdat ja laaditaan toimintasuunnitelma niiden ratkaisemiseksi. Kansalaisilla ei ole pääsyä tähän prosessiin esimerkiksi siitä syystä, ettei heillä katsota olevan tarvittavaa osaamista tämän tasoiseen suunnitteluun osallistumiseen. Tämän tiedollisen painotuksen ohella komprehensiivis-rationalistiseen suunnitteluparadigmaan viittaa myös MAL-suunnittelun näennäinen epäpoliittisuus. MAL-suunnittelu edustaa rationaalista ongelmanratkaisua asioista parhaiten tietävien toimesta. Rationaalinen ja epäpoliittinen päätöksenteko on löytänyt toiminnallisen tilansa MAL-suunnittelussa kunnallisen ja maakunnallisen suunnittelun välissä. Koettu epäpoliittisuus on sekä ehto että seuraus sille, ettei seudullisessa suunnittelussa ole kansalaisosallistumisen elementtiä. Sikäli kun nykyisenkaltaista, ilman kansalaisosallistumista tapahtuvaa seutusuunnittelua haluaa puolustaa, lienee viisasta pyrkiä korostamaan MAL-suunnittelun epäpoliittista luonnetta. Tämä ei ole missään nimessä helppo tehtävä nykyisten kritiikkien valossa.

Charles Lindblom (1959) piti komprehensiivis-rationalistista suunnitteluideologiaa erärealistisena ja huomautti, että suunnittelun käytännön toiminta tapahtuu aina epätäydellisin tiedoin. Suunnittelijoiden rajallisista resursseista seuraa Lindblomin mukaan se, ettei hankkimaa ja käyttämää tietoa voi pitää arvoneutraalina. Tästä syystä suunnittelijoiden tiedollisia aukkoja olisi syytä täyttää moninaisien intressiryhmien osallistumisena järkeilyyn. Inkrementalistiseen suunnitteluteoriaan kuuluu myös käsitys suunnitteluprosesseista kilpailevien intressien välisenä pelikenttänä, jossa

paras lopputulos syntyy neuvottelujen ja kompromissien avulla (Bäcklund & Mäntysalo, 2009).

MAL-suunnittelussa ei ole runsaasti yhtymäkohtia inkrementalistiseen suunnittelutoriaan. Joitakin on kuitenkin mahdollista löytää. MAL-sopimuksiin osallistuvat olennaiseksi koetut sidosryhmät, joiden avulla yksittäisten toimijoiden tiedollisia puutteita paikataan. Näin MAL-suunnittelun rajattu osallistuminen osittain mukailee inkrementalistista teoriaa. Paljon helpompaa sen sijaan on löytää yhteensopimattomuuksia. Tiedollisten aukkojen täyttäminen jätetään hyvin vajaanlaiseksi silloin, kun osallistujat ovat suunnittelunprosessin järjestäjän valitsemia. MAL-suunnittelua leimaa myös oletettu arvoneutraalius, joka ei sovi lainkaan yhteen inkrementalismin kanssa. MAL-suunnittelun osallistujat eivät myöskään ainakaan virallisesti edusta eri intressitahoja, vaan näyttäytyvät inkrementalismin vastaisesti yhteisymmärrykseen ja hallittuun kokonaiskuvaan pyrkivinä toimijoina. MAL-suunnitteluun osallistuvia on toki mahdollista pitää intressitahojen edustajina ollessaan esimerkiksi alueen kuntien maankäytön asiantuntijoita. Osallistuminen ei kuitenkaan tapahdu eksplisiittiseksi tehdyllä ja demokraattisella mandaatilla.

Kansalaisia laajasti osallistavissa suunnittelukäytännöissä kansalaisosallistumisen ihanne on yhteydessä deliberatiiviseen tai kommunikatiiviseen demokratiakäsitykseen. Uusissa osallistavissa toimintatavoissa oletetaan tai ainakin toivotaan, ettei yhteisymmärryksen syntymiselle ole suunnittelukysymyksen kannalta mitään periaatteellista estettä. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria on rakentunut *kommunikatiivisen rationaalisuuden* (Habermas, 1987) pohjalle. Kommunikatiivisen rationaalisuuden mukaisessa ihanteellisen keskustelun tilanteessa rationaaliset olennot voisivat saavuttaa konsensuksen. Ihanteellisen puhetilanteen kontrafaktuaali muistuttaa John Rawlsin (1971) ajatuskoetta, jossa rationaaliset olennot pystyvät pääsemään yhteisymmärrykseen eettisistä periaatteista tietämättömyyden verhon takana.

Kommunikatiivisesta rationaalisuudesta inspiroituneessa osallistavassa suunnittelussa toivotaan, että riittävän hyvällä viestinnällä ja laaja-alaisella harkinnalla olisi mahdollista poistaa suunnittelun ristiriitoja. Kommunikatiivista teoriaa voidaan lukea myös niin, että kansalaisten ja suunnittelijoiden jakaessa ymmärryksen suunnittelukysymyksen realiteeteista, reunaehdoista ja mahdollisuuksista, he olisivat lopulta toistensa kanssa samaa mieltä myös ratkaisuksista. Komprehensiivis-rationalistiselle ja kommunikatiiviselle suunnitteluteorialle on nähdäkseni yhteistä tiedollinen realismi ja rationalistinen monismi, jossa poliittisuudesta ja valtasuhteiden vaikutuksesta vapaa keskustelu on mahdollista. Keskusteluun osallistujien tasa-arvo on keskeistä kuitenkin vain kommunikatiivisessa teoriassa.

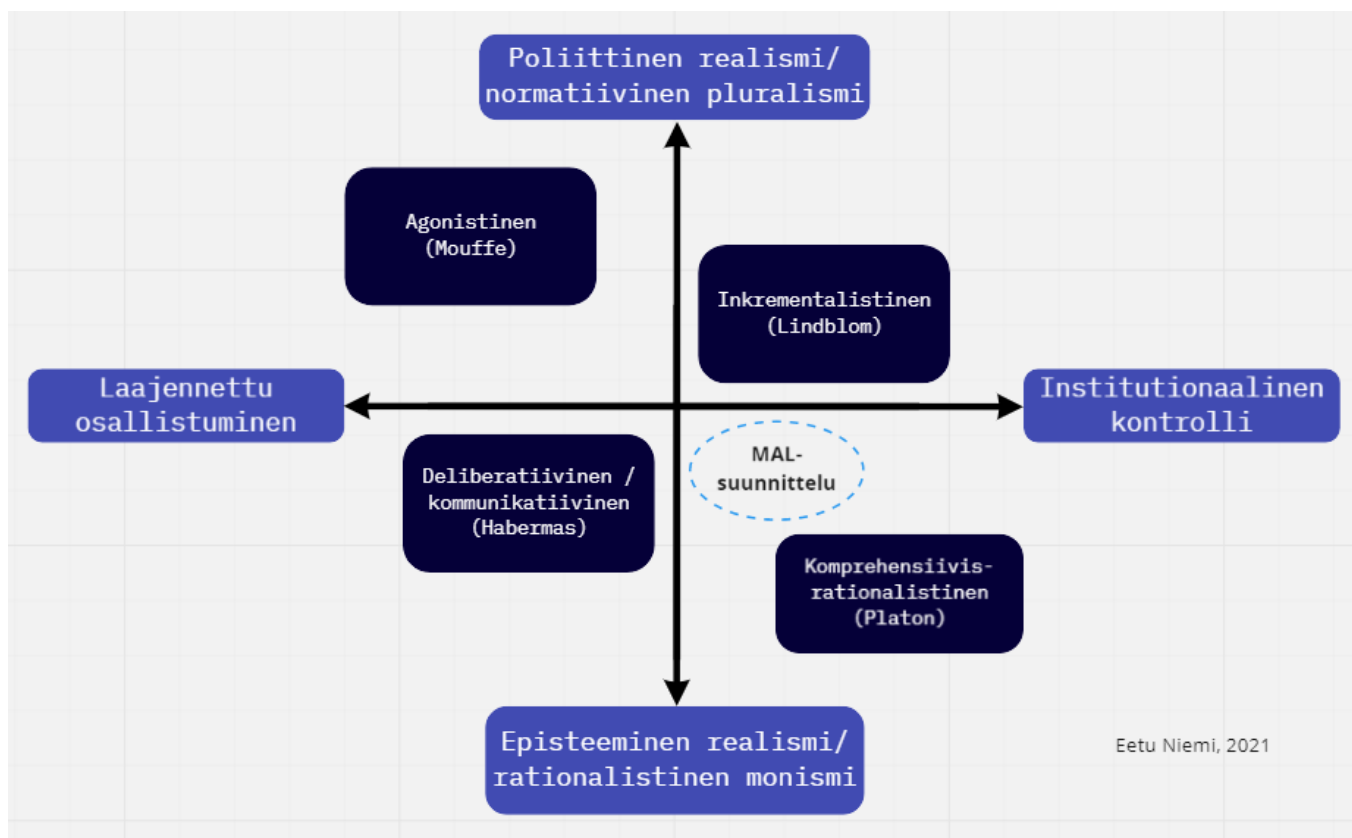
Kommunikatiivisen teorian tasa-arvoinen lähtökohta sopii heikosti yhteen MAL-suunnittelun kanssa. MAL-suunnittelussa deliberaatiota ei avata kansalaisille tasa-arvoisina rationaalisina toimijoina. MAL-suunnittelu kuitenkin muistuttaa kommunikatiivisen rationaalisuuden mukaista ideaalin puheen tilaa, jossa järkevät keskustelijat pääsevät yhteisymmärrykseen ilman vallan ja politiikan häiritsevää vaikutusta. Kommunikatiivista teoriaa on kritisoitu epärealistisuudesta esimerkiksi agonistisen teorian suunnalta, joka korostaa vallasta ja politiikasta vapaan ideaalin tilan mahdottomuutta.

Agonistinen teoria ottaa lähtökohdakseen arvomaailmojen pluralismin ja yhteensovittamattomien tavoitteiden mahdollisuuden (Mouffe, 2000). Mouffen mukaan ihmisten välillä voi olla perusteltuja erimielisyyksiä, joita ei voi sovittaa vetoamalla johonkin universaaliin rationaalisuuteen. Valtasuhteiden määrittelemä hegemoninen konsensus on Mouffen agonismin mukaan aina mahdollista haastaa vastakkaisiin arvoperusteisiin nojautuvilla vaatimuksilla. Näin ollen agonistisen suunnitteluteorian mukaan mikään väitteitä sisältävä suunnittelu tai päätöksenteko ei voi olla epäpoliittista tai puhtaasti tiedolliseen auktoriteettiin nojaavaa.

Agonistisessa suunnitteluteoriassa osallistumiselle tarjoutuu käsittelemistäni suunnitteluteorioista laajimmat mahdollisuudet. Agonistisen demokratian mukainen osallistuminen ei rajoitu vain institutionalisoituneisiin osallistumisen tapoihin, vaan vaikuttaminen voi löytää ilmaisunsa myös vaihtoehtoisissa kanavissa (Mouffe, 2000).

MAL-suunnittelulla on kaikista käsittelemistäni suunnitteluteorioista vähiten yhteistä agonistisen mallin kanssa. MAL-suunnittelussa ei oteta lähtökohdaksi tavoitteiden moninaisuutta, vaan päinvastoin pyritään tuottamaan kaikkien osallistujien jakamaa tilannekuvaa ja tahtotilaa. Tämän lisäksi MAL-suunnittelussa korostetaan osallistujien asiantuntijaroolia sen sijaan että ajateltaisiin periaatteessa kenen tahansa kykenevän oikeutetusti haastamaan suunnittelun lähtökohdat. Agonistisessa suunnitteluteoriassa korostetaan juuri sellaisten elementtien keskeisyyttä, jotka ovat MAL-suunnittelussa erityisen näkymättömiä. Yksi mahdollinen yhteys agonistiseen teoriaan voisi olla ajateltaessa MAL-suunnittelun edustavan institutionaalisesta päätöksenteosta irtaantunutta vaihtoehtoista poliittisen intressin ilmaisua. Tämä tulkinta on kuitenkin nähdäkseni huojuvalla pohjalla siitä syystä, että MAL-suunnittelu kuitenkin edustaa hegemonista hallintoapparaattia, eikä nykytilaa horjuttamaan pyrkivää vaihtoehtoista arvottamisen tapaa. Käytännössä sopimusperustaisella suunnittelulla voi olla vallitsevaan hallintokulttuuriin destabiloivia vaikutuksia, mutta ainakaan MAL-suunnittelussa ei pyritä aktiivisesti haastamaan vallitsevia arvoja ja tuomaan konfliktia näkyväksi.

MAL-suunnittelun suunnitteluteoreettisen perustan hahmottaminen ei ole mutkatonta. Tämä johtuu siitä, että toisin kuin MAL-suunnittelu, käsittelemäni suunnitteluteoriat kiinnittyvät tiiviisti käsityksiin hyväksyttävästä demokratiasta. Tästä haastavuudesta huolimatta MAL-suunnittelua voi tarkastella osallistumisen laajuuden ja tiedollisen oikeuttamisen käsittämisen tapoja vasten. Käsittelemäni suunnitteluteoriat sijoittuvat myös suhteellisen ongelmattomasti tähän kuvan 4 mukaiseen käsitteiden kenttään.



Kuva 5. Suunnitteluteorioiden ja MAL-suunnittelun asemoituminen osallistumisen laajuuden ja tiedollisen oikeuttamisen akseleille.

Kuvan 5 tulkinnassa on oleellista hahmotta mitä tarkoitan poliittisella ja episteemisellä realismilla, sillä sana 'realismi' tarkoittaa näissä eri asioita. Poliittinen realismi viittaa käytännön painottamiseen ja keskittymistä siihen, miten esimerkiksi valta tosiasiasa toimii toimijoiden välisissä verkostoissa. Episteemisessä realismissa termi 'realistinen' viittaa sen sijaan tiedon todelliseksi uskottuun olemukseen. Tieto on jotakin jolla on tietty metafyyssinen olemassaolo, ja ihmisillä voi olla aksessi siihen järkensä kautta. Tiedollinen eli episteeminen realismi on siis idealistista, toisin kuin poliittinen realismi, joka ei ota metafyyssisiä asemia.

Agonismissa ja inkrementalismissa painottuu puhtaasti rationaalisen ajattelun ja neutraalin tiedon mahdottomuus suunnittelun käytännöissä. Nämä arvot ovat puolestaan ihanteina kommunikatiivisessa ja komprehensiivis-rationalistisessa suunnitteluteoriassa. Tällä akselilla MAL-suunnittelu sijoittuu episteemisen eli

tiedollisen realismin puolelle, jossa tiedon, totuuden ja järkeilemällä saavutetun yhteisymmärryksen positivistiset ideaalit ovat olennaisia. MAL-suunnittelun sijoittuminen episteemisen realismin puolelle johtuu siitä, että MAL-suunnittelu painottuu tiedollisesti pätevien asiantuntijoiden kommunikaatioon, konfliktien ratkaisemiseen ja yhteisen tahtotilan luomiseen ilman oletusta kilpailevista intressitahoista.

Osallistumisen laajuuden akselilla agonistinen ja kommunikatiivinen teoria edustavat laajentuvia osallistumisen mahdollisuuksia. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kansalaisosallistumista deliberatiivisessa yhteiskehittämisessä ja vaihtoehtoisia demokraattisen ilmaisuuden väyliä. Akselin toisessa päässä inkrementalistisessa ja komprehensiivis-rationalistisessa tulkinnassa päätöksentekoon vaikuttaminen on rajattu lähinnä tiedollisesti tai poliittisesti erityisiä resursseja hallitseville toimijoille. Tällä akselilla MAL-suunnittelu sijoittuu puolestaan institutionaalisen kontrollin puolelle. Tämä johtuu siitä, että suunnittelun osallistuminen rajautuu vain poliittisen vallan määrittelemään laajuuteen ja ilman kansalaisten tai muiden 'kutsumattomien' tahojen mukaan ottamista. Kokonaisuudessaan voidaan ainakin karkeasti todeta MAL-suunnittelun suunnitteluteoreettinen perustan asettuvan institutionaalista kontrollia ja episteemistä realismia painottavaan neljännekseen.

Osallistumisen näkökulmasta MAL-suunnittelussa on tunnistettavissa keskeisiä kipukohtia, joiden ympärille kritiikki kohdistuu. Näistä keskeisimpiä on suunnittelun tavoitteiden ennalta määräytyneisyyden ongelma, joka johtuu edustuksellisesti epämääräisestä asemasta. Sen paremmin suoralla kuin edustuksellisellakaan osallistumisella ei näytä olevan pääsyä MAL-suunnittelussa tuotettujen tavoitteiden määrittelyyn.

Toinen olennainen haaste MAL-suunnittelussa on tasapainon löytäminen suunnittelun tehokkuuden ja syötteiden legitimitietin välille. Tämän tasapainopisteen löytyminen ja sijainti riippuu relationaalisen legitimitietin mukaisesti keskustelijoiden

arvostuksista ja vallitsevasta kulttuurisesta kontekstista. Koska kriitikot kokevat sopimusperustaisen suunnittelun painottuvan ongelmallisesti tehokkuuden suuntaan, voidaan sanoa, ettei legitimiä tasapainopistettä ole MAL-suunnittelussa vielä löytynyt.

6 Johtopäätökset

6.1 Milloin legitimizeettiongelma ilmenee?

Käsitykset siitä, mikä on hyväksyttävää hallintoa vaihtelevat kulloisenkin poliittisen kontekstin mukana. Siinä missä tiettyä toimintatapaa on voitu tietyssä poliittisessa kontekstissa pitää täysin hyväksyttävänä, voidaan se toisessa nähdä täysin demokraattisia periaatteita kunnioittamattomana. Tässä huomiossa korostuu legitimizeetin relationaalinen luonne. Kiistatapauksissa ja legitimizeetin puuttuessa kyse on siis legitimoinnin yleisön arvostusten yhteensopimattomuudesta legitimoinnin kohteen kanssa. MAL-suunnittelun tapauksessa tämä tarkoittaa aiheesta keskustelevien tahojen hyväksyttävän demokraattisen hallinnon käsittämisen tapojen yhteensopimattomuutta MAL-suunnittelun kanssa.

Tässä tutkimuksessa käyttämäni relationaalisen legitimizeettitulkinnan mukaisesti hallintatapojen legitimizeetti määräytyy sosiaalisesti rakentuneiden arvostusten ja monijäsenisten hallintojärjestelmien välisessä vuorovaikutuksessa. Tätä teoreettista taustaa vasten tarkasteltaessa MAL-suunnittelun legitimizeettiongelmat piirtyvät esiin melko selvärajaisina. Tässä luvussa vedän yhteen MAL-suunnittelua kritisoivien näkemysten arvostuksia eli hyväksyttävän hallinnon käsittämisen tapoja, sekä näiden arvostusten muodostumista. Lisäksi käsittelen näissä arvostuksissa ilmeneviä yhteensopimattomuuksia MAL-suunnittelun kanssa, sekä sitä miten MAL-suunnittelun legitimizeettiä voisi vahvistaa.

MAL-suunnittelun sijoittuminen osallistumisen laajuuden ja tiedollisen oikeuttamisen nelikentässä (kuva 5.) samaan neljännekseen komprehensiivis-rationalistisen suunnitteluteorian kanssa selittää osaltaan MAL-suunnitteluun kohdistunutta kritiikkiä. Episteemistä realismia on ainakin Lindblomin kritiikistä alkaen pidetty liian idealistisena teoriana suunnittelun käytäntöjä kuvaamaan ja ohjaamaan. Uudemmissa suunnitteluteorioissa on siirrytty kohti poliittisuuden ja vallan välttämätöntä läsnäoloa painottavaa katsantotapaa. Tästä uudemmasta perspektiivistä katsottuna MAL-suunnittelun näennäinen epäpoliittisuus ja konsensushakuisuus näyttäytyy epäilyttävänä.

MAL-suunnittelu sijoittuu lisäksi enemmän institutionaalisen kontrollin kuin laajenevan osallistumisen alueelle. Myös tällä akselilla suunnitteluteoriat ovat siirtyneet kohti yhä laajempaa ja monimuotoisempaa osallistumista ja vaikuttamista. Erityisesti agonistisesta näkökulmasta katsottuna MAL-suunnittelu näyttää vain kapeasti demokraattisena, johtuen osallistumisen hegemonisesta hallinnasta. MAL-suunnittelun ja uudempien suunnitteluteorioiden välinen etäisyys osallistumisen laajuuden ja tiedollisen oikeuttamisen nelikentässä selittää sitä, miksi nykyaikaiset teoreetikot näkevät MAL-suunnittelussa legitimitetin ongelmia. Osallistumista ja poliittisuutta painottavista suunnitteluteorioista käsin katsottuna MAL-suunnittelulle ei muodostu relationaalista legitimitettä osana hyväksyttävien hallinnon osien verkostoa.

MAL-suunnittelua kritisoivaa näkemystä yhdistää käsitys MAL-suunnittelusta jatkumona tai ainakin lisäosana hierarkkiselle kaavoitusjärjestelmälle, jossa ylemmän tason kaava määrittelee aina yksityiskohtaisemman kaavan sisältöjä. Tässä käsityksessä MAL-suunnittelu ei periaatteessa eroa MRL:n alaisesta suunnittelusta millään olemuksellisella tavalla: se on alemman tason suunnittelulle reunaehtoja tuottavaa julkista vallankäyttöä. Oikeusvaikutteisuuden puute ei tässä tulkinnassa anna sopimusperustaiselle suunnittelulle vapautusta niistä demokraattisuuden

vaatimuksista, joihin lakisääteisen suunnittelun on kyettävä vastaamaan. MAL-suunnittelun rinnastaminen kaavoitukseen, jossa kansalaisosallistumista edellytetään, on keskeinen siirto, joka tuo suunnitteluteoreettiset kysymykset etualalle myös MAL-suunnittelun tapauksessa.

Tutkimani materiaalin perusteella MAL-suunnittelua kritisoineet tahot eivät ole esittäneet vastaavia kysymyksiä esimerkiksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (jatkossa myös VAT) kohtaan, joita voi pitää MAL-suunnittelua ehdollistavana korkeamman tason suunnitteluasiakirjana. Tämä ero suhtautumisessa tuo näkyviin MAL-suunnittelun erityislaatuisen aseman suhteessa demokraattista legitimitettä tuottaviin institutionalisoituneisiin käytäntöihin. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet epäilemättä luovat reunaehdoja alemman tason maankäytön suunnittelulle, mutta valtakunnallisten suunnitelmien edustukselliseen demokratiaan perustuva oikeutus näyttäytyy selkeänä verrattuna MAL-suunnitteluun. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat seurausta valtioneuvoston päätöksistä, jotka ovat niin edustuksellisen kuin suorankin demokraattisen hallinnan alaisia. Toisin kuin MAL-suunnittelu, VAT:t myös tuottavat velvoittavalla tavalla ohjaavia suunnitteluohjeita. Näin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa MRL-kehyksessä tapahtuvaa alueidenkäytön ohjausta, jonka demokraattinen perusta kytkeytyy laajasti hyväksyttyihin tulkintoihin hyväksyttävästä demokraattisesta päätöksenteosta.

MAL-suunnittelu on kritiikin kohteena myös siitä syystä, että kaupunkiseututasoisella suunnittelulla katsotaan olevan oikeusvaikutteisuuden puutteestaan huolimatta merkittävä määrä konkretiaa ja vaikuttavuutta. MAL-suunnittelun tasolla päätösten vaikutukset ovat jo hyvin lähellä kaupunkiseutujen asukkaita, ja merkitsevää eroa kaavoitukseen on yhä vaikeampi tehdä. Demokraattisen oikeutuksen vaatimukset vyöryvät sisään keskusteluun myös kaupunkiseudullisen suunnittelun tasolle, jossa

päätöksenteon vaikutukset vastaavat monilta osin sellaista suunnittelua, jossa esimerkiksi kansalaisosallistuminen nähdään legitimitetin edellytyksenä.

Sopimusperustaisen kaupunkiseutusuunnittelun demokratiaongelma perustuu osaltaan myös huoleen siitä, etteivät MAL-suunnitteluun osallistuvien toimijoiden ja motivaatioiden voimasuhteet seuraile luotettavasti minkään demokraattisesti valitun toimielimen voimasuhteita. Tämä tarkoittaa, että sopimusperustainen kaupunkiseutusuunnittelu avaa vaikuttamisen mahdollisuuksia sellaisille toimijoille ja motivaatioille, joilla niitä ei samassa suhteessa olisi tarkan demokraattisesti järjestetyn päätöksenteon puitteissa. Tällainen ideaalinen intressien symmetria hallinnon toimijoiden ja äänestäjien välillä ei tosiasiallisesti kuitenkaan toteudu edes yleisesti hyväksytyissä hallinnon tavoissa. Myös edustuksellisen demokratian sisällä päätöksiä ja suunnitelmia valmistelevat henkilöt, joita ei ole vaaleilla valittu. Periaatteessa kuitenkin kaikkiin päätöksiä tekeviin toimielimiin on mahdollista äänestämällä vaikuttaa ja vastuu on jäljitettävissä hallintohierarkian puitteissa. Näin ei kuitenkaan ole MAL-suunnittelun tapauksessa varsinkaan silloin, kun legitimoinnin yleisön arvostukset painottavat valtasuhteiden edustavuutta.

Esittelemäni keskustelu tuo esiin keskeisen kysymyksen siitä, onko maankäytöstä päättäminen muusta poliittisesta ohjauksesta jollain tavalla olemuksellisesti poikkeavaa, siis erilaista kuin vaikkapa kunnallisverosta päättäminen. Nykyinen suunnittelun hierarkkinen järjestelmä lakisääteisine kansalaisosallistumisen vaatimuksineen viittaa siihen, että kaavoituksella on erityinen asema muuhun kunnalliseen päätöksentekoon nähden. Tämä perustuu ensi sijassa maanomistajien huomioimiseen alueiden käyttöä uudistettaessa. Tämän lisäksi maankäytön suunnittelun päätöksiä ja lopputuloksia leimaa pysyväluontoisuus: kun jotain on rakennettu, ei sitä seuraava kaupunginvaltuusto tule purkamaan. Kolmas syy osallistavien prosessien käyttöön juuri maankäytön suunnittelussa voisi olla jo aikaisemminkin mainittu kansalaisen rooli kokemusasiantuntijana, vaikka ei olekaan

täysin selvää miksi kansalaisten kokemukset olisivat erityisen arvokkaita juuri tällä politiikan kentällä. Lienee turvallista olettaa, että myös muilla kuin maankäytön kentillä päätöksiä tehdään Charles Lindblomin (1959) inkrementalismin kuvaamalla tavalla, eli aina puutteellisin tiedoin. Jos kuitenkin oletetaan, että osallistavan demokratian näkökulmat ovat erityisen olennaisia juuri maankäytön julkisessa hallinnassa, voidaan kysyä miksi tämä logiikka liukenisi siirryttäessä kaupunkitasolta kaupunkiseututasolle? Tämän kysymyksen voi muotoilla myös seuraavan argumentin muotoon:

P1: Maankäytön suunnittelu on päätöksenteon osa-alueena erityislaatuinen demokraattisten vaatimustensa suhteen.

P2: Tästä syystä maankäytön suunnittelussa vaaditaan erityistä sensitiivisyyttä kansalaisten osallistumiseen, jotta demokraattisuuden vaatimukset tulevat täytetyiksi.

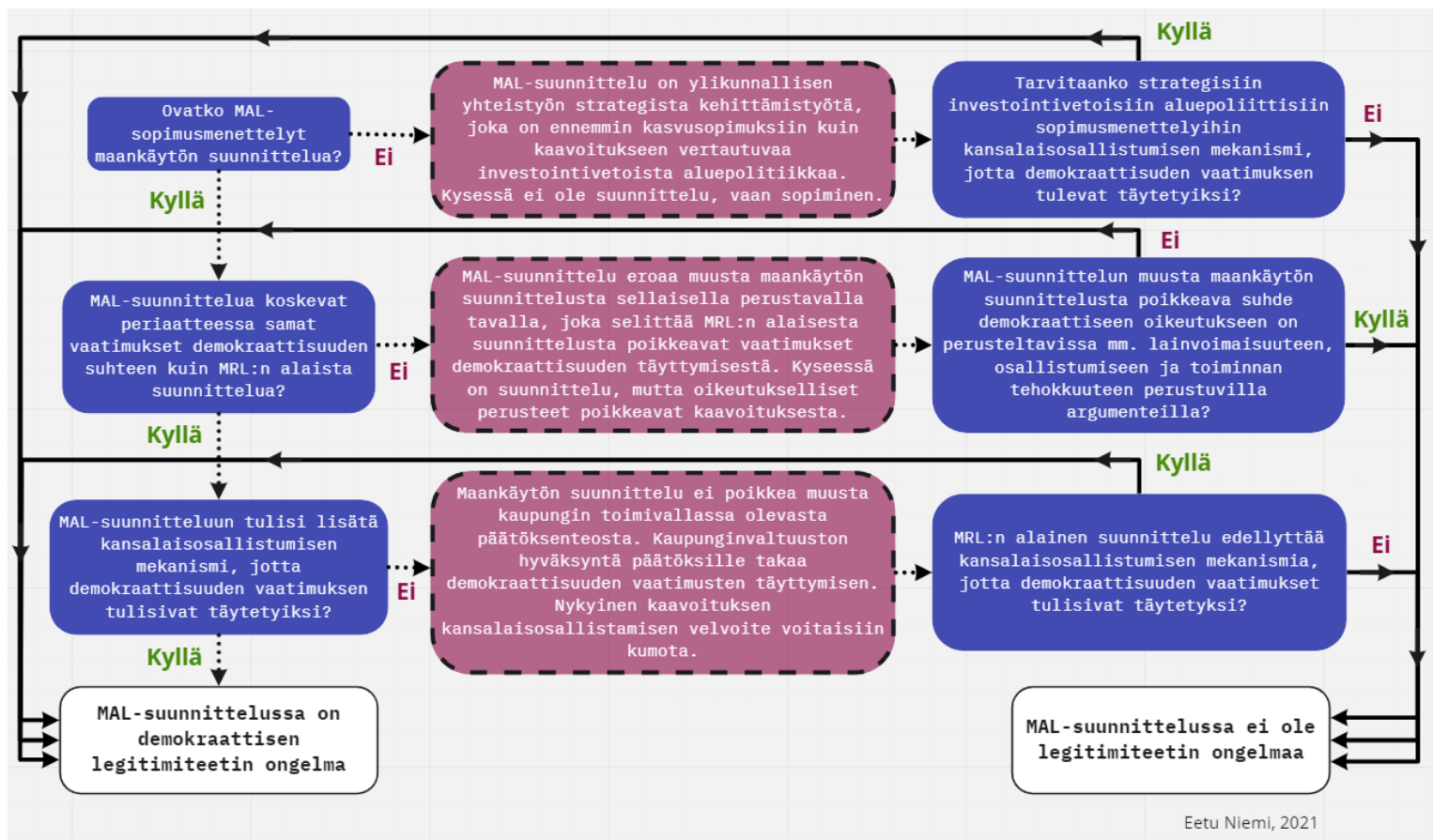
P3: Erityisen sensitiivisyyden vaatimus täytetään sisällyttämällä maankäytön suunnittelun prosesseihin kansalaisosallistumisen mekanismi.

P4: MAL-suunnittelu on maankäytön suunnittelua.

JP: Siis, MAL-suunnitteluun tulee sisällyttää kansalaisosallistumisen mekanismi, jotta demokraattisuuden vaatimukset tulevat täytetyiksi.

Nykyisenlaisen MAL-suunnittelun puolustaja luultavimmin alleviivaisi erityisen sensitiivisyyden vaatimuksen koskevan vain laillisesti sitovaa suunnittelua. Sopimusperustaisen kaupunkiseutus suunnittelun puolustajat ovat myös huomauttaneet, ettei kaupunkiseututaso kiinnosta kansalaisia riittävästi tai että heidän tietonsa tämän tason suunnittelusta ovat liian heikot. Tässä perustelussa näkyy käsitys kansalaisosallistumisen roolin sopivuudesta vain kansalaista erityisen lähellä oleviin asioihin.

Sopimusperustaisen suunnittelun kriitikot ovat omista näkökulmistaan käsin torjuneet nämä kansalaisosallistumisen puuttumista puolustavat argumentit. Kriitikot pitävät arvokkaana kansalaisten osallistumista ja heidän arvostamistaan tasa-arvoisina keskustelijoina ja jopa haastajina. Kriitikoiden ajattelusta on tunnistettavissa vahvoja sitoumuksia osallistavaan demokratiateoriaan. Laajentuvan osallistumisen lisäksi kriitikot painottavat kaiken suunnittelutoiminnan välttämättömästi poliittista luonnetta. Yhdistettäessä ei-poliittisen tilan katoaminen tasa-arvoisen osallistumisen arvomaailmaan, syntyy maailman katsomisen tapa, jossa MAL-suunnittelu näyttäytyy selvästi ongelmallisena. Ei ole yllättävää, ettei näin maailmaa katsova keskustelija koe eksklusiivista ja poliittisesti epäselvästi kytkeytynyttä MAL-suunnitteluprosessia legitiiminä osana hyväksyttävien toimintatapojen verkostoa.



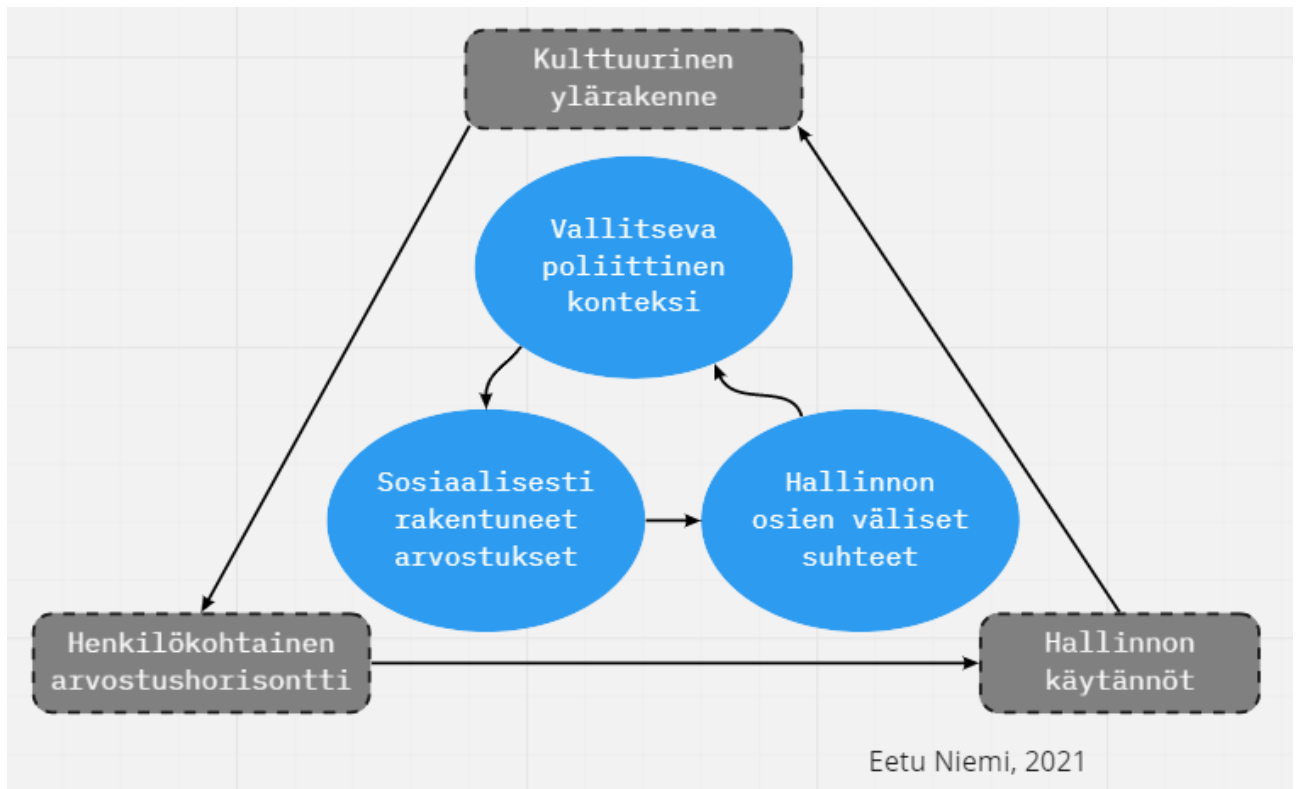
Kuva 6. MAL-suunnittelun demokraattisen legitimitietin argumentaatiokaavio.

MAL-suunnittelun legitimiteettiongelma ilmenee, kun legitimoivan yleisön arvottamisen tavat eivät ole yhteensopivia MAL-suunnittelun suunnittelu- ja demokratiateoreettisen perustan kanssa. Yleisön arvottamisen tavat ovat siirtyneet demokratia- ja suunnitteluteoreettisen paradigmaattisten muutosten myötä kauemmas MAL-suunnittelun perustasta. Teorioissa tapahtuvien muutosten lisäksi yleisön arvostuksia rakentavat ja ylläpitävät vallitsevassa poliittisessä kontekstissa ja hallinnon käytännöissä ilmenevät institutionalisoituneet oikeuttamisen tavat.

6.2 Legitimiteettiongelman relationaalisuus

MAL-suunnittelua ympäröivä muu päätöksentekokulttuuri toimintatapoineen luo ja ylläpitää niitä oikeuttamisen käsittämisen tapoja, joita hyväksyttävän suunnittelun odotetaan kunnioittavan ja joita vasten uusien toimintatapojen hyväksyttävyyttä arvioidaan. MAL-suunnittelun tapauksessa demokratiaongelma ilmenee silloin, kun MAL-suunnittelun oikeutus ei kiinnity niihin institutionalisoituneisiin oikeuttamisen tapoihin, joita arvostetaan siinä poliittisessä kontekstissa, jossa MAL-suunnittelun legitimiteettiä arvioidaan. Koska legitimiteetti muodostuu relationaalisesti, voidaan sanoa, etteivät hallinnon osien väliset suhteet ole vallitsevassa poliittisessä kontekstissa kehittyneiden henkilökohtaisten arvostusten valossa täysin hyväksyttäviä.

Tässä vaiheessa on hyvä palauttaa mieliin tässä tutkimuksessa käyttämäni relationaalisen legitimiteetin määritelmä. Legitimiteetti määrittyy, kun legitimaation yleisö eli kansalaiset, virkahenkilöt ja akateemiset keskustelijat määrittelevät omien sosiaalisesti rakentuneiden uskomustensa puitteissa legitimaation kohteen legitimiteettiä, käyttäen yleisöä ja kohdetta yhdistäviä legitimiteettiväitteitä eli normatiivisia oikeutusargumentteja.



Kuva 7. Relationaalisen legitimitetin rakentumisen vaikutussuhteet.

Kuvassa 7 hahmottelemani 'relationaalinen kolmio' kuvaa sitä miten käsitan vaikutuksen keskeisimmät suhteet relationaalisen legitimitetin rakentumisessa. Legitimoiva yleisö koostuu yksilöistä ja heidän henkilökohtaisesta arvostushorisontistaan. Arvostushorisontilla tarkoitan sitä normatiivisten uskomusten kokonaisuutta, jota vasten yksilö kullakin ajanhetkellä arvioi ilmiöiden hyväksyttävyyttä. Nämä henkilökohtaiset arvostushorisontit ovat rakentuneet sosiaalisen kanssakäymisen tuloksena ja niihin vaikuttaa olennaisesti vallitseva poliittinen konteksti.

Vallitseva poliittinen konteksti on tulosta historiallisista ja kulttuurisista ominaisuuksista, jotka muodostavat politiikanteon ympäristön. Tämä on se ympäristö, jossa yksilölliset ja yhteisölliset arvostukset sosiaalisesti rakentuvat. Aivan kuin sosiaalisesti rakentuneet arvostukset, niin myös poliittinen konteksti on ajan yli

muuttuva. Kulttuuriseen ylärakenteeseen vaikuttavat monet tekijät, mutta tutkimukseni kannalta olennainen vaikutussuhde on hallinnon käytäntöjen suunnalta poliittiseen kontekstiin tuleva vaikutus.

Hallinnon käytännöillä on nähdäkseni vaikutusta poliittiseen kontekstiin. Tällä tarkoitan sitä, että hallinnon järjestämisen käytännöillä on vaikutusta siihen mitä tietyssä poliittisessa kulttuurissa pidetään normaalina ja hyväksyttävänä. Tätä kautta käytännöt muokkaavat poliittista 'common senseä' ja sitä kautta sosiaalisesti rakentuvia arvostuksia. Hallinnon osien väliset suhteet ovat osa hallinnon käytäntöjen kokonaisuutta ja uudet innovaatiot osien välisten suhteiden järjestämisessä voivat vaikuttaa poliittiseen kontekstiin. Hallinnon osien välisillä suhteilla on olennainen merkitys relationaalisesti rakentuvassa legitimitetissä, sillä yleisön arvostuksiin perustuvat legitimitettiväitteet kohdistuvat näiden suhteiden hyväksyttävyyteen. Tällä tavalla vaikutus kulkee kolmion ympäri niin, että aloituspisteenä voi olla mikä tahansa kolmesta kulmauksesta. Käyttämäni relationaalinen malli mahdollistaa legitimitetin tarkastelun mielekkäällä tavalla.

MAL-suunnittelun demokraattisuutta käsittelevässä luvussa nousi esiin havainto siitä, etteivät MAL-suunnittelun toimintatavat linkity kyllin vahvasti demokraattisesti institutionalisoituneisiin käytäntöihin. Relationaalisessa analyysissäni tämä havainto kääntyy seuraavaan muotoon: MAL-suunnittelussa hallinnon osien väliset suhteet eivät vallitsevassa poliittisessä kontekstissa kyllin vahvasti noudattele institutionalisoituneita käytäntöjä. Tästä syystä vallitsevan poliittisen kulttuurin kontekstissa sosiaalisesti rakentuneilla arvostuksilla varustautuneet keskustelijat pitävät hallinnon osien välisiä suhteita epälegitimiteettinä.

Uusia hallinnon tapoja luotaessa on mahdollista, etteivät yleisön arvostukset ja uuden toimintatavan toimintalogiikka ole kaikilta osin yhteensopivia. Näissä tilanteissa ilmenee legitimitetin puutetta ja sitä kautta heikkenevää hallintotavan toimivuutta (ks. Härkönen, Nyholm, Haveri & Airaksinen, 2015; Klijn & Edelenbos, 2013).

Mahdollinen ratkaisu tähän ongelmaan on muutos legitimaation kohteen eli uuden toimintatavan relationaalisen aseman uudelleenmäärittäminen. Tämä voi tarkoittaa uusien laillisten velvollisuuksien tai hierarkkisen ohjausmekanismien lisäämistä. Kaupunkiseutusuunnittelun tapauksessa tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi kaupunkiseutukaavan luomista uudeksi kaavoitustasoksi tai vaikkapa Tampereen kaupunkiseudun tyyppisen kuntayhtymän muodostamista. Tällä tavalla hallinnon osien väliset suhteet muuttuvat paremmin yhteensopiviksi legitimoivan yleisön arvopohjien kanssa.

Toinen mahdollinen legitimizeetin vahvistamisen strategia kohdistuu legitimaation kohteen sijasta legitimoivaan yleisöön. Davoudi, Galland & Stead (2020) ovat tuoneet esille sen, että yleisön arvostuksiin pyritään vaikuttamaan suunnittelujärjestelmien muutosten yhteydessä retorisen suostuttelun keinoin. Retoriset välineet ovat Davoudin ja kumppaneiden mukaan osa legitimaatiostrategiaa, jolla pyritään ohjaamaan suunnitteluun liittyvää keskustelua, politiikkoja ja instituutioita. Retoriset keinot toimivat samanaikaisesti usealla retorisen vaikuttamisen osa-alueella (logiikka, luonne, tunne, identiteetti) pyrkimyksenään tehdä luonnolliseksi ja välttämättömäksi kiistanalaisia suunnittelun tapoja (ibid.). Näiden arvostuksiin vaikuttamisen välineiden tehokkuus voi vaihdella poliittisesta kontekstista toiseen ja olisikin kiinnostavaa arvioida tällaisten oikeuttamisstrategioiden yleisyyttä ja toimivuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Tällä hetkellä MAL-suunnittelu ei kuitenkaan ole onnistunut saavuttamaan täysin luonnolliseksi ja hyväksyttäväksi koettua asemaa ainakaan asiaan perehtyneiden akateemisten keskustelijoiden keskuudessa.

Keskeisenä kaupunkiseutuajattelun ja samalla MAL-suunnittelun kaltaisten toimintatapojen menestymisen edellytyksenä on kaupunkiseutuimaginaarin sementoituminen osaksi alueellisen kehittämisen ajattelemisen tapaa. Patsy Healey (2006) kuvaa tunnetussa artikkelissaan vastaavanlaista imaginaarin vakinaistumisen prosessia. Healeyn mukaan tilan kuvittelemisen tavat muodostavat näkemisen tapoja.

Nämä näkemisen tavat puolestaan johtavat toimiin tilan muovaamiseksi näkemisen tapojen mukaisiksi. Hallinnon uusille toimintavoille on siis välttämätöntä saada näkemisen tavat mobilisoitua, jotta tilallinen politiikka vision edistämiseksi pysyy vauhdissa. Healeyn kuvaus alueellisen politiikan relationaalisesta muodostumisen tavasta sopii hyvin yhteen tulkintani kanssa siitä, miten kaupunkiseutuajattelu ja siitä seuraavat sopimusperustaiset suunnittelukäytännöt muodostuvat:

"Relationaalisten dynamiikkojen kautta kasataan ja käytetään materiaalisia resursseja. Samaan aikaan tietoa ja arvoja luodaan, mobilisoidaan ja vakiinnutetaan, muuntaen ja luoden merkityksiä, joiden ympärille poliittista huomiota voidaan mobilisoida." (Healey, 2006, 526.)

Uusien suunnittelun toimintatapojen legitimoinnissa on osaltaan kyse alueiden näkemisen ja kuvittelemisen jaettujen tapojen luomisesta. Pelkkä kaupunkiseudullinen kuvittelu ei kuitenkaan riitä, vaan näkemisen tavan täytyy pystyä 'matkustamaan' alkuperäisestä verkostostaan toisiin ja vakiinnuttamaan asemansa myös niissä liittymällä osaksi institutionaalisia käytäntöjä. Sopimusperustaisen kaupunkiseutusunnittelun pysyvä menestys siis riippuu siitä, kuinka hyvin kaupunkiseudullinen näkemisen tapa kykenee keräämään suosiota ja oikeutusta legitimoivan yleisön keskuudessa. Kaupunkiseutuajattelu on kerännyt Suomessa kannattajia ja saanut aikaan tätä näkemisen tapaa edistävää poliittista toimintaa, esimerkiksi MAL-suunnittelun muodossa. Toistaiseksi kaupunkiseudullinen suunnittelu ei ole kuitenkaan onnistunut täysin läpäisemään esimerkiksi vahvoja kunnallisen itsemääräämisoikeuden ja demokraattisen oikeutuksen ympärille rakentuneita toimijaverkostoja. Kaupunkiseudullisella näkemisen tavalla on siis vielä matkaa kuljettavanaan ennen kuin se saavuttaa kiinteän paikan osana julkisen hallinnon kulttuurista ainesta. Jos kaupunkiseutuajattelu onnistuu saavuttamaan vakiintuneen aseman vallitsevassa poliittisessa kontekstissa, tulevat sen edustamat periaatteet ja näkemisen tavat

olemaan osa sitä arvojen kehikkoa eli arvostushorisonttia, jonka läpi tulevien politiikkojen hyväksyttävyyttä arvioidaan.

Jotta MAL-suunnittelu saavuttaa vahvemman legitimitetin, edellyttää se muutosta joko toimintatavoissa eli legitimoinnin kohteessa tai yleisön arvostuksissa eli hyväksyttävän hallinnon käsittämisen tavoissa. MAL-suunnittelun muuttamista oikeusvaikutteiseksi ja sitä kautta vahvemmin institutionalisoituneisiin oikeuttamisen tapoihin kytkeytyväksi on kuitenkin vastustettu vedoten esimerkiksi siihen, että näin menetettäisiin verkostomaiselle hallinnalle ominainen nopeus ja dynaamisuus. Legitimaation kohteen muuttamisen sijaan MAL-suunnittelun puolustajien voi olla kannattavampaa pyrkiä vaikuttamaan yleisön käsityksiin hyväksyttävästä hallinnosta. Yksi tapa tähän on Davoudin ja kumppaneiden (2020) esittelemien retoristen vaikuttamistyökalujen käyttö MAL-suunnittelun legitimitetin vahvistamiseksi. Yleisön käsitysten muutos voi olla kuitenkin hidasta ja pienin askelin etenevää, jolloin näiden työkalujenkaan avulla saavutettavat tulokset eivät välttämättä ole riittäviä. Kuten aikaisemminkin on tullut esille, yleisön käsitysten muutosherkkyys on riippuvaista vallitsevan poliittisen kontekstin ominaisuuksista. Suomen nykyisessä poliittisessa kontekstissa edustuksellisella demokratialla ja kunnallisella itsemääräämisoikeudella on niin vahva asema, että legitimaation vahvistaminen ilman muutoksia suunnittelutoiminnassa itsessään voi osoittautua vaikeaksi tehtäväksi.

7 Minkälaista imaginaaria sopimusperustainen kaupunkiseutusuunnittelu ilmentää?

Tässä luvussa pohdin MAL-suunnittelun kaltaisia hallinnon toimintatapoja tuottavaa poliittista rationaliteettia ja imaginaaria. Minkälaisten näkemisen tapojen tulosta MAL-suunnittelu on? Tässä pohdinnassa siirryn hahmottelemaan laajempia yhteiskunnallisia kehityssuuntia, joiden seurausta sopimusperustainen

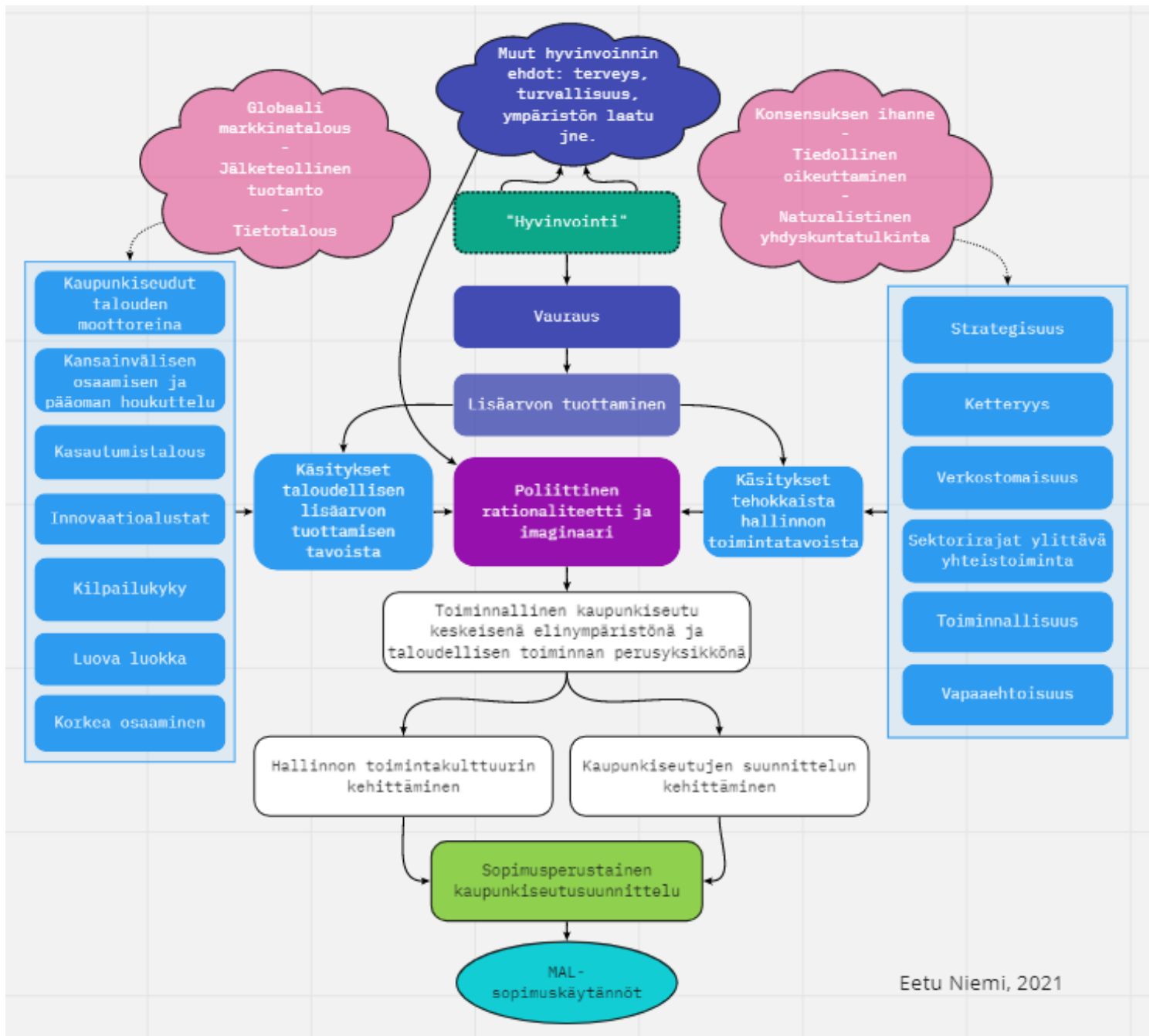
kaupunkiseutusuunnittelu voisi olla. Sidon tulkintani sopimusperustaisen kaupunkiseutusuunnittelun rationaalista jälleen relationaaliseen vaikutusten kehykseen sekä Healeyn (2006) näkemykseen imaginaarien kiinnittymisestä vallitsevaan poliittiseen kulttuuriin.

MAL-suunnittelu edustaa suomalaisessa julkisessa hallinnossa uudenlaista toiminnan tapaa. Se ei kiinnity vahvasti demokraattiseen päätöksentekoon, eikä se myöskään suoraan ammenna oikeutustaan suunnitteluteorioiden pohjalta. Näitä ominaisuuksia vasten tarkasteltaessa voisi ajatella, ettei MAL-suunnittelu ole sen paremmin julkista hallintoa, kuin suunnitteluakaan. Kuitenkin se on molempia ja on tästä syystä joutunut kritiikin kohteeksi. MAL-suunnittelun yhteensopimattomuus legitimoivan yleisön arvojen kanssa kuvastaa sitä, että sen ohjaava rationaliteetti poikkeaa aikaisemmista toimintatavoista.

Healeyn (ibid.) teoriaa seuraten voidaan sanoa menestyvän uuden poliittisen rationaliteetin edellyttävän menestyvää näkemisen tapaa eli imaginaaria. Kaupunkiseutusuunnittelun poliittista rationaliteettia kannattelee kaupunkiseudullinen imaginaari, joka yhdistää ja mobilisoi sitä todeksi tekeviä politiikkoja. Kaupunkiseudullinen ajattelu on saavuttanut Suomessa suosiota, mutta siitä huolimatta seudullinen suunnittelu on haastavaa. Kaupunkiseudulliseen imaginaarin mahdollistamaan poliittiseen rationaliteettiin sisältyy muutakin kuin naturalistisen yhdyskuntatulkinnan mukaisen seutuentiteetin hahmottaminen. MAL-suunnittelu on seurausta useammista poliittiseen rationaliteettiin tulevista syötteistä. Nämä monet kaupunkiseutuimaginaariin yhdistyvät näkemisen tavat vaikuttavat siihen, minkälaisia haasteita ja mahdollisuuksia sopimusperustaisella kaupunkiseutusuunnittelulla on.

Käsitlemäni materiaalin mukaan uudenlaiset sopimusperustaiset suunnittelun tavat liittyvät laajempaan yhteiskunnalliseen liberalistiseen käänteeseen (Harrison, 2007; Davoudi & Brooks, 2021; Davoudi, Kallio & Häkli, 2021). Neoliberalisoitumisen

prosessissa julkisen hallinnon logiikkaan nousevat keskeisesti käsitykset taloudellisen lisäarvon tuottamisesta. Taloudellisen lisäarvon lisäksi kaupunkiseudullinen suunnittelu saa nähdäkseni syötteitä uudenlaisten hallinnon toimintatapojen käsittämisen tavoista. Molemmilta puolilta tulevat syötteet kytkeytyvät neoliberaaliin näkemisen tapaan.



Kuva 8. MAL-suunnittelua tuottavan näkemisen tapojen ja rationaliteettien syötteiden hahmotelma.

Tulkintani mukaan MAL-suunnittelua tuottavassa poliittisessa rationaliteetissa ja imaginaarissa yhdistyvät taloudellisen lisäarvon tuottamisen ja tehokkaan julkisen hallinnon näkemisen tapoja (ks. Halme, 2014; Galland & Elinbaum, 2015; Harrison, 2007; Jonas & Moisio, 2018). Rationaliteetin kantavana näkemisen tapana on kokea toiminnallinen kaupunkiseutu keskeisenä elinympäristönä ja taloudellisen toiminnan perusyksikkönä. Edettäessä tästä lähtökohdasta kohti hallinnon toiminnan kehittämistä ja kaupunkiseudullisen suunnittelun kehittämistä, tuottaa poliittinen rationaliteetti suomalaisessa institutionaalisessa kontekstissa sopimusperustaista kaupunkiseutusuunnittelua.

Poliittinen rationaliteetti on siis muuttunut kaupunkiseudullista imaginaaria todeksi tekeväksi poliittiseksi toiminnaksi. Kaupunkiseudullinen imaginaari on onnistunut kulkeutumaan ympäri hallinnon verkostoa ja vakiinnuttamaan niissä paikkansa. MAL-sopimusmenettelyt ovat esimerkiksi vakiinnuttaneet paikkansa hallitusohjelmissa. Imaginaarin muuttuessa poliittiseksi rationaliteetiksi ja sitä kautta osaksi hallinnon järjestelmää, vakiintuu sen paikka osaksi vallitsevaa poliittista kulttuuria. Kulttuurisesta kontekstista imaginaarin tuottaman toiminnan periaatteet välittyvät osaksi sosiaalisesti rakentuneita yksilöiden arvoja. Poliittisen kulttuurin ympäristö toisin sanoen ehdollistaa sitä, mitä tuon kulttuurin yksilöt pitävät esimerkiksi demokraattisesti hyväksyttävänä. Yksilölliset arvot puolestaan luovat sen maaperän, jossa uudet imaginaarit joko kukoistavat tai lakastuvat. Näin relationaalisen vaikutuksen kehä palautuu jälleen poliittiseen rationaliteettiin ja siitä syntyviin uusiin hallinnon toimintatapoihin.

Kansalaisten arvostuksiin perustuvat käsitykset hyväksyttävästä demokraattisesta hallinnosta muuttuvat ajan saatossa ja kaupunkiseutuimaginaari voi olla osaltaan vaikuttamassa tähän muutokseen. Tulevien suunnittelukäytäntöjen hyväksyttävyyttä arvioitaessa saattaa painottua aikaisempaa enemmän esimerkiksi tuotospuolen

tehokkuus syötteiden järjestelmällisen organisoinnin sijasta. Tällä tavalla voi syntyä uusia demokratian tulkintoja, joissa painottuvat esimerkiksi asiantuntijuus tai suora demokratia. Uudet demokratian tulkinnat ovat tarpeen hallinnon neoliberalisaation edistämiseksi, sillä nykyinen kulttuurinen ympäristö tuottaa ja ylläpitää arvostuksia, joita vasten tarkasteltaessa uudenlaiset toimintatavat näyttäytyvät ongelmallisina. Jos yksilöiden sosiaalisesti rakentuneet arvot muuttuvat ajan saatossa uudenlaisia demokratian tulkintoja tukeviksi, katoavat myös ongelmat vaihtoehtoisia oikeutuslogiikoita noudattelevien hallinnon toimintatapojen legitimoinnissa.

Ylikunnallisen kaupunkiseudun imaginaari saattaa nyt ja tulevaisuudessa nakertaa perinteisen suunnittelujärjestelmän ja sen oikeuttamisen tapojen mielekkyyttä. Naturalistisesti käsitetty ja toiminnallinen kaupunkiseutu on imaginaarin ytimessä, ja strategisella suunnittelulla pyritään edistämään sellaisen syntymistä hallinnolliseksi alueeksi. Kaupunkiseutuentiteetin keskeisyydestä vakuuttunut näkemisen tapa pyrkii poistamaan esteitä kokonaisvaltaisen strategisen kaupunkiseutusuunnittelun tieltä.

Kunnallinen itsemääräämisoikeus on toisinaan ristiriidassa maankäytön ylikunnallisten tavoitteiden kanssa. Tämä jännite on nähdäkseni keskeinen tulevaisuuden aluepolitiikan kipukohta, joka ei poistu ilman jonkinlaista muutosta kuntien tehtävien määrittelyssä tai maankäytön tavoitteita ohjaavassa poliittisessa rationaliteetissa. MAL-suunnittelu on yksi tämän jännitteen synnyttämä politiikka. Kansallisten tavoitteiden, kuten ilmastonmuutoksen hillinnän ja kilpailukyvyn kehittämisen painoarvo saattaa jatkossa kuitenkin edelleen kasvaa suhteessa paikallisiin tavoitteisiin, kuten kunnalliseen itsemääräämisoikeuteen maankäytön suunnittelussa. Näkevätkö tulevat päättäjät kuntien maankäytöllisen itsemääräämisoikeuden menettämisen hyväksyttävänä tappiona taistelussa tehokkaan kaupunkiseudullisen hallinnon luomiseksi?

Tässä tutkimuksessa käyttämäni hallinnon toimintatapojen peruslähtökohtien analyysiä voi soveltaa muidenkin yhteiskunnallisten ilmiöiden tutkimukseen.

Tutkimustapaa voi soveltaa esimerkiksi MAL-suunnittelun sijaan toisen hallinnollisen innovaation teoreettisten taustan analyysissä. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista tarkastella tutkittavaa ilmiötä kontekstoivia käsitteitä vaihtamalla, eli tutkimalla sitä demokraattisuuden ja osallistumisen sijaan toisten käsitteiden lävitse.

Hyväksyttävää hallintoa koskevien uskomuksien tutkiminen olisi kiinnostava kvalitatiivisen tutkimuksen mahdollisuus. Uskomuksien tutkimus olisi arvostusten analyysii, jonka avulla saataisiin kuvaa yleisöjen sosiaalisesti rakentuneiden arvojen ja asenteiden nykytilasta. Tämä tutkimus voitaisiin toteuttaa olemassa olevan aineiston analyysillä tai uuden haastattelututkimuksen avulla. Tässä tutkimuksessa käyttämäni laajenevan osallisuuden ja tiedollisen oikeutuksen nelikenttää olisi yksi mahdollinen analyttinen työkalu hyväksyttävää hallintoa koskevien arvostusten analyysissä. Tällaisen analyysin avulla voisi olla mahdollista vertailla eri organisaatioissa, hallinnon tasoilla tai vaikka maantieteellisillä alueilla ilmeneviä hyväksyttävän hallinnon näkemisen tapoja. Pitkittäistutkimuksen avulla voisi tutkia yleisöjen arvostusten muutosta ja arvojen muutoksen suhdetta poliittisen kulttuurin muutokseen.

Arvojen tutkimukseen voisi ottaa inspiraatiota Ylä-Anttilan ja Luhtakallion (2016) käyttämästä oikeutusanalyysistä. Tutkimusmateriaalista voisi erotella esimerkiksi tehokkuuteen, osallistumiseen ja tiedolliseen auktoriteettiin nojaavaa argumentaatiota, joiden avulla arvostuksia voi luokitella analyttistä kehystä vasten. Eri instituutioiden tai organisaatioiden välisiä eroja argumenttien painotuksissa olisi näin mahdollista analysoida yleisöjen arvostushorisontteina ja vastaavasti erilaisina suhtautumisena hallinnon osien hyväksyttävään järjestämiseen.

8 Lähteet

- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0* (4. uud. p.). Vastapaino.
- Albrechts, L. & Balducci, A. (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *The Planning Review*, 49, 16–27.
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra*, 121:1, 19–31.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory*, 9:4, 333–350.
- Bäcklund, P., Ruokolainen, O., Kallio, K.P. & Häkli, J. (2017). Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. *Terra*, 129:3, 159–169.
- Cristiano, T. (2004) The Authority of Democracy, *The Journal of Political Philosophy*, 12:3, 266–290.
- Connelly, S., Richardson, T. & Miles, T. (2006). Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural Studies*, 22:3, 267–277.
- Davoudi, S. & Brooks, E. (2021) City-regional imaginaries and politics of rescaling. *Regional Studies*, 55:1, 52–62.
- Davoudi, S. & Cowie, P. (2013). Are English neighbourhood forums democratically legitimate? *Planning Theory & Practice*, 14:4, 562–566.
- Davoudi, S., Galland, D. & Stead, D. (2020). Reinventing planning and planners: ideological decontestations and rhetorical appeals. *Planning Theory*, 19:1, 17–37.
- Davoudi, S., Kallio, K.P. & Häkli, J. (2021): Performing a neoliberal city-regional imaginary: the case of Tampere tramway project. *Space and Polity*.

Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power. Democracy in practice*. The University of Chicago Press, Chicago, Durham, NC.

Friedmann, J. (2005). Globalization and the emerging culture of planning, *Progress in Planning*, 64, 183–234.

Galland, D. & Elinbaum, P. (2015). Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning, *disP - The Planning Review*, 51:4, 66–85.

Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action 2*. Polity, Cambridge.

Hajer, M. (2003). A Frame in the Fields. Teoksessa Hajer, M. & Wagenaar, H. (toim): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Halme, K. (2014). *Finland as a knowledge economy 2.0: Lessons on policies and governance*. Washington, DC: The World Bank.

Harrison, J. (2007). From competitive regions to competitive city-regions: a new orthodoxy, but some old mistakes. *Journal of Economic Geography*, 7:3, 311–332.

Haveri, A., Tolkki, H., Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2019). Sources of Legitimacy in Metropolitan Governance: A Comparative Case Study of Governance Structures. *International Journal of Public Administration*, 42:7, 583–595.

Healey, P. (2006). Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. *European Planning Studies*, 14:4, 525–546.

Helsingin yliopisto, JustDe -tutkimushanke. [Verkkosivu]. [Viitattu 19.3.2021].
Saatavissa: <https://urly.fi/1YuT>

Hytönen, J. (2016). *Kuntien ja valtion välinen vastuiden ja vallan jako yhdyskuntapolitiikassa*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki: Kuntaliitto.

- Häikiö, L. & Leino, H. (2014). Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. *Teoksessa* Häikiö, L. & Leino, H. (toim.): *Tulkinnan mahti – johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere University Press, Tampere.
- Häkli, J. & Kallio, K.P. (2018). Ketterä kaupunkiseutu ja demokratian dilemma. *T&E*, 2018:2, 78–82.
- Härkönen, H., Nyholm, I., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2015). Legitimaation lähteet metropolirakenteissa. *Hallinnon tutkimus*, 34:1, 5–26.
- Jonas, A. E. & Moisio, S. (2018). City regionalism as geopolitical processes: A new framework for analysis. *Progress in Human Geography*, 42:3, 350–370.
- Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2017) Osallistuminen julkishallinnon legitimeettikysymyksenä. *Teoksessa* Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere University Press, Tampere.
- Kanninen, V. (2017). *Strateginen kaupunkiseutu - Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena*. Aalto University.
- Kanninen, V. & Bäcklund, P. (2017). Institutionaalisen osallistumisen rajat. *Teoksessa* Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.): *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere University Press, Tampere.
- Klijn, E. H. & Edelenbos, J. (2013). The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks. *Administration & Society*, 45:6, 627–650.
- Kort, M. & Klijn E. H. (2013). Public–Private Partnerships in Urban Regeneration: Democratic Legitimacy and its Relation with Performance and Trust. *Local Government Studies*, 39:1, 89–106.
- Kostiainen, J. & Sotarauta, M. (toim.) (2000). *Kaupungit innovatiivisina toimintaympäristöinä*. Tekniikan akateemisten liitto. Helsinki.

Kuntaliitto. (2019). Alueet ja yhdyskunnat: Kaupunkiseutusuunnittelun rooli MRL-uudistuksessa. Pikakysely 10 suurimmalle kaupunkiseudulle. Helsinki.

Kyllönen, S. (2010) *Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti*. Teoksessa: Rannikko, P. & Määttä, T. (2010). *Luonnonvarojen Hallinnan Legitimitetti*. 19–58. Tampere: Vastapaino.

Lindblom, C.E. (1959) The science of muddling through. *Public Administration Review* 19:2, 79–88.

Luban, D. (1996). The Publicity Principle, in Goodin, R. (ed.) *The Theory of Institutional Design*, 154–198. Cambridge: Cambridge University Press.

Luukkonen, J. & Sirviö, H. (2017). Kaupunkiregionalismi ja epäpolitisoinnin politiikka. Talousmaantieteellinen imaginaari aluepoliittisten käytäntöjen vastaansanomattomana viitekohteena. *Politiikka*, 59:2, 114–132.

Luukkonen, J. & Sirviö, H. (2019). The politics of depoliticization and the constitution of city-regionalism as a dominant spatial-political imaginary in Finland. *Political Geography*, 73, 17–27.

Maakuntahallitus (2019). Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistus – tilannekatsaus. MHS 21.10.2019 § 120. Saatavissa: <https://urly.fi/1zt9>

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Annettu Helsingissä 5.2.1999. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. Tampere: Vastapaino.

Moisio, S. (2018). *Geopolitics of the knowledge-based economy* (First edition.). London; New York: Routledge.

Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. Verso, London.

Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L. & Saglie, I. (2015). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning-Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23:2, 349–366.

Mäntysalo, R., Kangasoja, J.K. & Kanninen, V. (2014). Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. *Ympäristöministeriön raportteja*, 18/2014.

Mäntysalo, R., Kangasoja, J. K. & Kanninen, V. (2015). The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice*, 16:2, 169–183.

Mäntysalo, R. & Kosonen, K.-J. (2016). MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. *Teoksessa* Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. (toim.): Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 4/2016, 31–44.

Mäntysalo, R., & Nyman, K. (2012). Suunnittelu kielipelien politiikkana: Language games, planning and politics. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 50:4, 34–51.

Ojaniemi, N. (2014). *MAL(PE)-aiesopimusten sitoutumiseen vaikuttavat tekijät*. MAL-verkosto, Tampere.

Platon., & Itkonen-Kaila, M. (2007). *Valtio*. Otava.

Puusa, A. (2008). Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. *Premissi*, 4, 36–43.

Rannikko, P. & Määttä, T. (2010). *Luonnonvarojen Hallinnan Legitimiteetti*.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice* (Original ed.). Belknap Press of Harvard University Press.

Ruokolainen, O., Bäcklund, P., Kallio, K.P. & Häkli, J. (2018). Kaupunkiseututasoinen suunnittelu ja kadonnut kansalainen: Strategisesti tehokkaampaa, mutta

ulossulkevampaa kaupunkisuunnittelua? *Versuslehti*, 2.5.2018. Mukana kommentaarit: Anna-Kaisa Ikonen, Kaarin Taipale, Kimmo Kurunmäki, Sini Puntanen.

Singer, M. (2018). Delegating Away Democracy: How Good Representation and Policy Successes Can Undermine Democratic Legitimacy. *Comparative Political Studies*, 51:13, 1754–1788.

Skelcher, C., Klijn, E.H., Kübler, D., Sørensen, E. & Sullivan, H. (2011). Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks. Evidence from Four European Countries, *Administrative Theory & Praxis*, 33:1, 7–38.

Stead, D. (2012). Best Practices and Policy Transfer in Spatial Planning, *Planning Practice Research*, 27:1, 103–116.

Stead, D. and Nadin, V. (2009). Planning cultures between models of society and planning systems, in: Othengraffen, F. & Knieling, J. (Eds.) *Planning Cultures in Europe: Diversity and Convergence*, 283-300. Abington: Ashgate.

Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20:3, 571–610.

Tampereen kaupunkiseutu. [Verkkosivu]. [Viitattu 19.3.2021]. Saatavissa: <https://urly.fi/1YuS>

Tampereen yliopisto, Tampereen ammattikorkeakoulu (2020). *PlanCity-hanke tähtää maankäytön suunnittelun prosessin tehostamiseen*. [Verkkosivu]. [Viitattu 29.4.2020]. Saatavissa: <https://urly.fi/1BZa>

Thornhill, C. (2011). Political legitimacy: A theoretical approach between facts and norms. *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 18:2, 135–169.

Till, J. (2005) Negotiation of Hope. In Blundell Jones, P., Petrescu, D. & Till, J. (2005). *Architecture and Participation*, 19–40. Routledge.

Valtioneuvosto (2017). *Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista*.

Valtioneuvosto (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Valtioneuvoston kanslia (2020). *Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusneuvottelut jatkuvat – mukaan uusia kaupunkiseutuja*. Tiedote 198/2020. Saatavilla: <https://urly.fi/1DVX>

Valtionvarainministeriö (2015). *Kuntauudistus kaupunkiseuduilla – mikä muuttui? Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2015.

Ylä-Anttila, T. & Luhtakallio, E. (2016). *Justifications Analysis : Understanding Moral Evaluations in Public Debates*.

Ympäristöhallinto (2013). Kaupunkiseutujen raja-*us*. [Verkkosivu]. [Viitattu 17.4.2020]. Saatavissa: <https://urly.fi/1A51>

Ympäristöministeriö (2016). YM19/5511/2015. Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus 2016-2019. Helsingissä 9.6.2016.

Ympäristöministeriö (2018). *Asettamispäätös. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun organisointi*. Annettu: 24.4.2018. Saatavissa: <https://urly.fi/1zgG>

Ympäristöministeriö (2019). Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. [Verkkosivu]. [Viitattu 13.4.2020]. Saatavissa: <https://urly.fi/1zgo>

Ympäristöministeriö (2020). *MAL-sopimusmenettelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille*. Ympäristöministeriön julkaisuja 1/2020.

Young, I. M. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford University Press, New York.